

**EL FUTURO DEL EMPLEO PÚBLICO
ESPAÑOL: LA DIALÉCTICA ENTRE LO
INSTITUCIONAL Y LO ORGANIZATIVO**

Francisco Javier Pinazo Hernandis



VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Departamento de Derecho Administrativo y Procesal

Valencia, mayo de 2004

ÍNDICE SISTEMÁTICO

PRESENTACIÓN	9
ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS	13
INTRODUCCIÓN: OBJETO, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	19
PARTE PRIMERA. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS AGENTES	27
CAPÍTULO PRIMERO.- EL PAPEL DE LOS AGENTES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN: DE INSTRUMENTO DE MANTENIMIENTO DEL PODER AL DE SERVICIO A LOS INTERESES GENERALES	29
1.- La "Civiltà" romana	29
1.1 El <i>Imperium</i> como expresión máxima del poder	29
1.2 La <i>translatio imperii</i>	30
2.- El Ancien Régime	33
2.1 Legitimación del poder	34
2.2 Agentes del poder	35
3.- La Administración moderna	36
3.1 Del <i>Imperium</i> a la Soberanía	37
3.2 Agentes para el Servicio Público	39
4.- El Intento de distinción entre funcionarios de autoridad y funcionarios de gestión	44
CAPÍTULO SEGUNDO.- EL EMPLEO PÚBLICO EN NUESTRO ENTORNO SOCIAL Y POLÍTICO-ADMINISTRATIVO ACTUAL	49
1.- Los grandes modelos teóricos	49
1.1 Función pública de estructura abierta	50
1.2 Función Pública de estructura cerrada	52
1.3 Entre la teoría y la <i>praxis</i>	53
2.- El Empleo público en la Unión Europea	55
3.- El Empleo público en Iberoamérica	70
4.- La Función Pública comunitaria como modelo de referencia	74
4.1 La pretensión normativa	75
4.2 Aspectos criticables en términos de coherencia	79
CAPÍTULO TERCERO.- LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL	87
1.- La denuncia de la invertebración de la Función Pública española	87
2.- Análisis de la evolución del Empleo Público español	90
2.1 La recepción de una Función Pública más cerrada	90
2.2 La etapa de Empleo público como Función Pública más abierta	92
2.2.1 La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964	93
2.2.2 La Constitución de 1978	97

2.2.3 La reforma urgente de 1984	100
2.2.4 La Sentencia del Tribunal Constitucional nº 99/1987 de 11 de junio.....	102
2.2.5 Los ajustes de 1988	104
2.2.6 La última reforma de 1993.....	108
3.- El Análisis jurisprudencial.....	110
3.1 La jurisprudencia como dialéctica de compromiso.....	110
3.2 Soluciones provisionales	113
4.- Los arreglos normativos	117
CAPÍTULO CUARTO.- DÉFICIT DE IDONEIDAD EN LA CONFIGURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA.....	121
1.- Empleo público y Laboralización	122
1.1 Motivos de la laboralización en España	123
1.2 ¿Laboralización vs. Funcionarización o modelo más abierto o menos cerrado?.....	125
2.- Juicio crítico al proceso de laboralización	129
2.1 La aplicación <i>tout court</i> del derecho laboral	129
2.2 Ausencia de uniformidad	133
2.4 Ausencia de criterios de distinción entre empleados públicos	137
2.5 La laboralización no ha supuesto las bondades de la concepción abierta	138
3.- Inadecuada Política Pública para una Función Pública más abierta	139
3.1 Déficit de Política integradora.....	139
3.2 La insuficiencia del decaído Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública	142
3.3 Méritos de la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid como política de integración del personal laboral	148
3.4 No siempre lo funcional es permanente	152
Recapitulación	155
Esquema I.- Modelos reales de empleo público.....	159
Esquema II.- Configuración idónea y decisión racional.....	160
PARTE SEGUNDA.- EMPLEO PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTINCIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS	163
CAPÍTULO PRIMERO.- EL EMPLEO PÚBLICO COMO ORGANIZACIÓN	165
1.- La organización burocrática	165
1.1 ¿Qué es burocracia?	166
1.2 La matriz weberiana	170
2.- La superación del modelo burocrático	171
2.1 Críticas a la Burocracia	172

2.2 La Tecnoburocracia.....	177
2.3 Del paradigma burocrático al postburocrático	179
3.- La integración de la tecnocracia y la adhocracia en el proceso de racionalidad técnica	181
4.- La Nueva Gestión Pública	185
4.1 La tecnoestructura	190
4.2 La función directiva	192
4.3 La Potestad autorganizativa de la Administración y el principio de buena Administración.....	195
CAPÍTULO SEGUNDO.- PROCEDENCIA DE UNA DISTINCIÓN DE CATEGORÍAS EN LOS AGENTES PÚBLICOS COMO ACTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	198
1.- La Administración Pública y las nuevas Políticas Públicas en la sociedad actual.....	198
1.1 La cultura del bienestar y del riesgo	198
1.2 De la Nueva Gestión Pública a la <i>New Governance</i>	202
2.- Políticas Públicas y apoyo a la decisión pública	205
3.- Empleo Público como factor y actor en la formulación y elaboración de las Políticas Públicas	208
3.1 El análisis de Políticas Públicas.....	209
3.2 El esquema de fases.....	211
3.2.1 Fase de formulación, identificación o definición del problema.....	213
3.2.2 Fase de Implementación	215
3.2.3 Fase de ejecución	216
3.2.4 Fase de Evaluación	218
3.2.5 Fase de terminación, sucesión o transformación.....	221
4.- Las diferentes políticas públicas como justificación de una distinción sistémica y sistemática de agentes públicos.....	222
CAPÍTULO TERCERO.- EL ENFOQUE SISTÉMICO COMO METODOLOGÍA PARA UNA ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO	228
1.- El análisis sistémico como método de conocimiento y control de realidades	228
1.1 La perspectiva holística y metodológica de la Teoría General de los Sistemas	229
1.2 La Tecnología, Filosofía, Ontología y Epistemología de los sistemas	231
2.- Concepto de Sistema	236
2.1 Clasificaciones básicas de los Sistemas	237
2.2 Sistemas abiertos y cerrados.....	238
3.- Sistemas y Caos.....	239
3.1 Racionalidad y coherencia de los Sistemas	240
3.2 Orden y rango sistémico	241

3.2.1 El Macrosistema	243
3.2.2 Sistema principal	243
3.2.3 Los Subsistemas.....	244
4.- Sistemas por todas partes	245
4.1 Sistema Filosófico-Axiológico	247
4.2 Sistema Político-Institucional	249
4.4 Sistema administrativo.....	252
4.4.1 Subsistemas administrativos	254
4.4.2 Naturaleza, Clasificación y Rango del Empleo Público	255
5.- La Modelización Sistémica	256
5.1 Complejidad y modelización	256
5.2 Algunas precisiones: Modelos, paradigmas y metáforas	257
5.3 Sistemización y estructuración sistémica o sistematización	259
5.4 Dinámica y Herramientas de modelización sistémica.....	261
5.4.1 El Análisis de Sistemas.....	261
5.4.2 El Control de los Sistemas	264
Recapitulación	267
Esquema III.- Estructuración macroorganizativa y recursos humanos.....	270
Esquema IV.- Agentes públicos y políticas públicas	271
Esquema V.- Relación gestión pública-empleo público.....	273
PARTE TERCERA.- REINVENCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL	275
CAPÍTULO PRIMERO.- MODELIZACIÓN SISTÉMICA ENTRE LO INSTITUCIONAL Y LO ORGANIZATIVO	276
1.- Empleo Público como Sistema.....	276
1.1 Reinvencción desde la institucionalización y la apertura	276
1.2 Ausencia de un paradigma isomórfico.....	280
1.3 Pretensión de un modelo conceptual y cibernético.....	280
1.4 Inserción y adición de elementos reales e ideales	281
1.5 Características del "Sistema Empleo Público"	282
2.- El Empleo Público como Institución	285
2.1 Mas allá de lo organizativo	285
2.2 La exigencia constitucional de una axiología del Empleo Público.....	287
2.2.1 Ética y Derecho	287
2.2.2 La Administración Pública como Institución abierta a la sociedad desde los postulados constitucionales.....	288
2.3 La cohesión institucional.....	291
2.3.1 La Eticidad de las Instituciones	291
2.3.2 La Responsabilidad ética de los Agentes Públicos.....	294

2.3.3 El Ethos del Agente Público y su conexión con la ética institucional	297
3.- Entre lo institucional y lo organizativo	300
3.1 La pervivencia de la matriz weberiana	300
3.2 La configuración organizativa ideal del Empleo Público como Institución	302
 CAPÍTULO SEGUNDO.- ESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA PARA UN EMPLEO PÚBLICO ABIERTO	305
1.- El entorno social como Macrosistema	305
2.- La Administración Pública como Suprasistema	305
3.- El Empleo Público como sistema principal	307
4.- La distinción de Agentes mediante Subsistemas.....	308
4.1 Subsistema Estatutario.....	309
4.1.1 Funcionarios públicos de Estatuto general	309
4.1.2 Funcionarios públicos de Estatuto especial	311
4.2 Subsistema Contractual.....	312
4.2.1 Los Agentes contractuales temporales.....	312
4.2.2 Los Agentes contractuales no temporales.....	314
5.- Las relaciones entre los subsistemas.....	317
 CAPÍTULO TERCERO.- FIJACIÓN DEL LÍMITE DE INTERÉS Y UBICACIÓN DE LAS RELACIONES INTERSISTÉMICAS	319
1.- La interfase entre política y administración.....	320
2.- El rol directivo	322
3.- Los colaboradores ocasionales	322
4.- La Administración participada	325
 CAPÍTULO CUARTO.- CONTENIDO DE UNA POLÍTICA IDÓNEA CON LA IDEA DE EMPLEO PÚBLICO COMO INSTITUCIÓN ABIERTA.....	327
1.- Implementación de una cultura de servicio para todos los Agentes Públicos.....	328
2.- La integración del Empleo Público laboral en el sistema	334
2.1 Inaplicación <i>Tout Court</i> del derecho laboral en el Empleo Público.....	334
2.2 La calificación de los Agentes Públicos contractuales como relación laboral especial.....	340
3.- La Relación de puestos de trabajo como mecanismo de la atribución funcional	348
4.- Armonización normativa de todos los órdenes territoriales e institucionales de Empleo Público	350
5.- Necesidad de un Estatuto General del Empleo Público	351
5.1 Continente del contenido	351
5.2 Instrumento de racionalidad sistémica y seguridad jurídica.....	352
5.3 Control del sistema.....	354

5.3.1 Función directiva	355
5.3.2 La función inspectora	355
Recapitulación	357
Esquema VI.- Perspectiva intersistémica entorno-administración pública-empleo público	361
Esquema VII.- Modelización sistémica	363
Esquema VIII.- Enfoque Intrasistémico	364
Esquema IX.- Órdenes y rangos de la estructura sistémica	365
Esquema X.- Dirección gestión y control del sistema	366
Conclusiones finales: hacia un modelo de empleo público más abierto a la sociedad desde una concepción más institucional y sistémica del mismo	367
Esquema final	370
ANEXOS	371
I.- Glosario de terminología sobre sistemas	373
II.- Glosario de terminología sobre políticas públicas	381
III.- Bibliografía	385

PRESENTACIÓN

En este trabajo ha tenido cierta ascendencia la denominada Teoría del Caos y con ella hemos tratado de poner orden a un conocimiento progresivo sobre el Empleo Público en nuestro país. Cuando uno pretende escribir una monografía o una tesis, lo primero que aparece es un estado de confusión, de caos, desorden no sólo motivado por la falta de experiencia en ordenar ideas y conceptos, sino porque la propia realidad analizada se muestra como confusa. El texto científico aparece primero tal vez como una idea difusa, una inspiración o incluso simplemente una simple voluntad por querer escribir algo. En esta etapa, el pensamiento se mueve erráticamente, toma y abandona ideas con facilidad, y puede cambiar hasta su propósito original. Esta confusión inicial progresa hacia el punto de bifurcación, donde una posibilidad es escribir algo ya escrito, y otra posibilidad es, en vez de la repetición, la creación de una nueva estructura disipativa, un nuevo orden, de manera que queda una distancia entre el texto imaginado, corregido y el finalmente publicado, por mor de las sucesivas y diversas correcciones.

El primer lector de un autor es uno mismo y es también su primer crítico, a veces feroz y despiadado. Un buen escritor, dijo alguien, es aquel que escribe veinte hojas y tira diecinueve. Fuimos noveles y escribimos mucho para críticamente desechar mucho también, sobre todo conforme avanzaba el trabajo.

Esta investigación fue concebida en el transcurso del Seminario sobre la reforma de la Administración General del Estado y de la Función Pública que tuvo lugar en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y se celebró en Santander en julio de 1997. En él tuvimos ocasión de escuchar a algunos de los Maestros del Derecho Administrativo español. A pesar de las interesantes intervenciones, poco o casi nada, se dijo en cuanto al personal laboral al servicio de la Administración Pública. Tras la intervención del entonces Director General de la Función Pública, pudimos pronosticar que el futuro Estatuto Básico de la Función Pública, iba a introducir pocos cambios en el modelo vigente, que a nuestro juicio era acreedor de cambios importantes en lo referente al régimen jurídico del personal laboral.

Aquel interesante encuentro incitó para realizar un trabajo titulado "La Incidencia del Derecho Administrativo en el régimen jurídico del personal laboral al servicio de la Administración Local" escenario este que conocíamos por nuestra actividad profesional y que fue publicado en la revista Actualidad Administrativa del mes de marzo de 1999. Una sencilla descripción y algunas atrevidas fórmulas prescriptivas se

reflejaron, pero a la vez se abrieron nuevos interrogantes que obligó a adentrarnos en disciplinas no jurídicas que finalmente dieron sus frutos.

Nuestro planteamiento inicial en el que tan sólo se reivindicaba un lugar digno y coherente para el Empleo Público laboral en el marco de la reforma de la Función Pública, ha podido ser rebasado merced a los conocimientos de la Teoría General de las Organizaciones, la Ciencia de la Administración, la Sociología de la Administración Pública, la Gestión Pública, la Ética aplicada, y la metodología de conocimiento de la Teoría General de Sistemas.

El trabajo final ha ido más allá, por cuanto ha planteado la necesidad de ubicar a todo el Empleo Público español en un espacio ético-axiológico, socio-político y jurídico-organizativo, situado desde una tensión entre lo institucional y lo organizativo.

Para el logro de este trabajo hemos de mostrar nuestro más sincero testimonio de gratitud a los codirectores de este trabajo de investigación los Doctores D. Ignacio Sevilla Merino, y D. Agustín Domingo Moratalla, tanto por su ejemplo, norte y guía académico, de suyo impagable como, sobre todo, por su amistad, comprensión y confianza, demostrada en la confección de este trabajo.

Agradecemos también al Excmo. Sr. D. Aurelio Desdentado Bonete, Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, su inestimable colaboración para un mejor y más fundamentado conocimiento de la doctrina actual de la Sala a la que pertenece y de la que tiene una gran responsabilidad y que ha supuesto uno de los pilares más sólidos de este trabajo.

En la parte de derecho comparado nos reconocemos deudores de D. Guillermo Rojas Guzmán, de la Universidad- Escuela libre de Derecho de Costa Rica, con quien, allende los mares, a través de la red he podido compartir información de su trabajo de licenciatura sobre *Los principios del Derecho Laboral Administrativo en el régimen de Empleo Público*.

También hemos de distinguir el interés y presteza tomado tanto por parte de la Secretaría del Consejo de Estado como por la Subdirección General del Gabinete de Estudios de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, a la hora de satisfacer cuantas peticiones de documentación les hemos realizado.

Por último hemos de mostrar nuestra gratitud a quien fue profesor de esta Universidad, el Doctor D. José Ramón Casabó Ruiz, pues él no sólo me honró con su patrocinio en mi jura como Abogado, sino que supo nutrirme de sabios consejos al inicio de mi andadura profesional y de incitarme inquietudes por lo jurídico más allá de lo profesional. Ojalá él, y mi compañero Bernardo, ambos víctimas de la entropía

a la que tarde o temprano se enfrenta el ser humano, pudieran estar aquí presentes físicamente, no por ellos, si no por mí.

Todos ellos familia, que con la mía biológica, han demostrado ser pacientes, muy pacientes en algunos casos, están entre bastidores.

Javier Pinazo Hernandis

(Valencia, mayo de 2004)

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

AGE	Administración General del Estado
AL	Administración Local
AUE	Administración de la Unión Europea
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CA	Comunidad Autónoma.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española de 1978
CCUPL	Texto Actualizado del Convenio Colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado de 1998, aprobado por la CIVEA, en su reunión de 12 de septiembre de 2002 con efectos hasta 31 diciembre del 2003
DA	Disposición Adicional.
DD	Disposición Derogatoria.
DF	Disposición Final.
DT	Disposición Transitoria.
DOCE	Diario Oficial de la Comunidades Europeas.
DORMA.....	Documento sobre reflexiones para la modernización de la Administración elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 1989.
EDP.....	Entidades de Derecho Público.
EFQM.....	Modelo europeo de gestión de calidad.
EGEP	Estatuto General del Empleo Público.
EPE	Entidades Públicas Empresariales.
ET	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
FAS	Fuerzas Armadas.
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
FJ.....	Fundamento Jurídico.
LB	Ley de Bases.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LEEA	Ley de 26 de diciembre de 1958 de Entidades Estatales Autónomas.

LFCE	Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.
LFPCM	Ley 1/86 de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.
LGP'88.....	Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.
LGP'03.....	LEY 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
LMFAOS.....	Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
LMGL.....	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local
LMMURFP.....	Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la LMURFP.
LMURFP.....	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública
LO	Ley orgánica.
LOFAGE.....	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LORCT	Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero).
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LRRJFP.....	Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.
NGP	Nueva Gestión Pública.
MAP	Ministerio para las Administraciones Públicas.
OA	Organismo Autónomo.
OM.....	Orden Ministerial.
PCUE	Proyecto de Constitución para la Unión Europea propuesto por la Convención europea en Bruselas el 12 de junio de 2003.
PEBFP	Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública de julio de 1999.
RAA.....	Régimen aplicable a los otros Agentes las Comunidades Europeas (forma parte del REFCE).
RD	Real Decreto.
RDL.....	Real Decreto-Ley.
RDLeg.....	Real Decreto-Legislativo.

REFCE.....	Reglamento nº 259/68, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas.
RPT.....	Relaciones de Puestos de Trabajo.
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS.....	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ.....	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
STSJCE.....	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidades Europeas.
TA.....	Texto articulado.
TC.....	Tribunal Constitucional.
TCCEE.....	Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957.
TRLCAP.....	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLFPCV.....	Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana.
TRLPL.....	Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.
TRRL.....	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
TS.....	Tribunal Supremo.
UE.....	Unión Europea.
WS.....	Welfare State, Estado del bienestar.

“[...] En un gobierno bien instituido las leyes se ordenan, según el bien público, no según la ambición de unos pocos [...]”

(Nicolás Maquiavelo)

“[...] Quien no conoce nada, no ama nada, quien no entiende nada, no ve nada, pero quien conoce y entiende, ama y ve. Cuanto más se comprende algo, más se le puede amar [...]”

(Paracelso)

“[...] La capacidad de pensar objetivamente es la razón, la actitud detrás de la razón, es la humildad. Ser objetivo y utilizar la razón sólo es posible si uno adopta una disposición humilde y escapa de los sueños de la omnipotencia de la infancia [...]”

(Erich Fromm)

INTRODUCCIÓN: OBJETO, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

I. Objeto de estudio

La teoría del caos, en lo esencial, sostiene que la realidad es una mezcla de desorden y orden, y que el universo funciona de tal modo, que del caos nacen nuevas estructuras, llamadas "disipativas". Esta teoría propone para el universo un ciclo de orden, desorden, orden... de forma tal que uno lleva al otro y así sucesivamente. La Teoría del Caos no se opone radicalmente a la teoría determinista, en el sentido de proponer que sólo existe el caos y el azar. Si esto fuera así sería imposible cualquier intento de hacer ciencia, salvo que ésta consistiera en inventar algún orden artificial en los fenómenos, pretensión que no deseamos, pues más bien nos movemos desde el método fenomenológico deudor de HUSSERL.

Desde esta perspectiva si tuviésemos que realizar un pronóstico acerca de la situación actual de Empleo Público en España, acogeríamos como primera hipótesis descriptiva del hecho-problema el que en España no puede hablarse de orden, al menos sistémico de Empleo Público. Aquella situación definida por el Profesor Nieto como invertebración de la Función Pública, en nuestro parecer, es consecuencia de la inexistencia de unos criterios concretos desde los que ordenar el tránsito de un modelo de Función Pública más cerrada a otro más abierto.

El segundo hecho es el de que el régimen jurídico del Empleo Público es confuso, sobre todo por su dispersión e incoherencia.

El tercero supone que no se atisba, a corto o medio plazo, intención alguna por establecer un modelo sistémico que ordene esta situación, que por otra parte no es muy distinta a la de nuestro entorno político-administrativo.

Partiendo de los hechos anteriores, el objeto de la investigación ha sido averiguar si el Empleo Público español puede responder a un modelo sistémico, y si existen razones y elementos para que ello sea posible y fundamentar unas bases sobre las que estructurar un modelo de Empleo Público que responda a un Sistema desde una concepción más abierta conforme a los arquetipos que definiera GAZIER.

Nos hemos servido de excelentes estudios previos sobre el análisis del régimen jurídico del Empleo Público fuera y dentro de nuestro país y sobre las diversas disciplinas que estudian lo concerniente a los recursos humanos de la Administración y dada la complejidad del objeto de investigación, resulta necesario una *inter* y multi-disciplinaria en el estudio del mismo que permite que el mismo fenómeno pueda ser abordado por disciplinas como la Ciencia Política, la Ciencia de la

Administración, la Psicología social y de las Organizaciones, la Economía, la Sociología y la Ética aplicada, y en ese nuevo crisol de conocimientos que supone el análisis de Políticas Públicas.

La especial misión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas requiere un enfoque holístico que denote la diferencia sustancial respecto del personal que trabaja para las empresas privadas. Por ello los recursos humanos que conforman el Empleo Público hay que contemplarlos en relación con otros factores que inciden en la Administración, tales como los fines perseguidos, el diseño organizativo, los medios financieros y presupuestarios, el procedimiento de gestión, la información...

El análisis realizado no es ajeno a la dialéctica entre lo ideal y lo posible y cuando nos encontramos con una realidad tan compleja, sometida a tantas interacciones hemos de captar previamente que presentar el resultado de la investigación como un producto seguro con total garantía de estabilidad para siempre, ocultaría su verdadera intención de apertura y adaptabilidad. Por eso, la pretensión queda satisfecha al mostrar el fenómeno como realidad observable, controlable y sobre todo, adaptable, pero también sometida al principio de incertidumbre.

El título escogido de "EL FUTURO DE EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL: LA DIALÉCTICA ENTRE LO INSTITUCIONAL Y LO ORGANIZATIVO" ya recoge el objeto pretendido, pues el mismo desvela la intención de modelizar una realidad determinada que resuelva la tensión entre dos tendencias dentro de llamada nueva Gestión Pública. La que para nosotros propone un nuevo orden en la gestión de lo público más institucional y abierto a la sociedad (cultura organizativa, axiología, participación, calidad...) y la de corte gerencialista-economicista que enfatiza en la necesidad de cambios organizativos y de gestión (gerencialismo, eficacia/eficiencia, flexibilidad, clientelismo...)

Con HEGEL y su antecedente en FICHTE asumimos que las sociedades, la historia, las ideas avanzan y los conflictos se superan, en un encuentro de síntesis entre dialécticas contrarias. Y para tal propósito hay que plantear los opuestos. ¿Cómo articular en un modelo social que pretende mantener sus cotas de bienestar y a la vez contener el presupuesto? ¿Cómo seguir prestando los mismos servicios con un menor coste? ¿Cómo contribuir al equilibrio presupuestario sin maximizar los beneficios? ¿Cómo, en su caso maximizar beneficios, sin restar calidad a los servicios?

Tal vez pueden ser respuestas: mejor gestión, reducción de costes superfluos, otra manera de hacer las cosas... en definitiva, se trata de encontrar un punto de

equilibrio, de síntesis -al menos contextual- que mitigue las tensiones y permita el avance.

II. Metodología

Nos hemos servido de la Teoría General de los Sistemas utilizando sus categorías y terminología propia y que, junto a la del análisis de Políticas Públicas aparecen a lo largo del trabajo, pero el método precisa de instrumentos y de procesos. Para llegar al logro de los objetivos pretendidos ha sido preciso seguir un camino que pueda calificar los conocimientos adquiridos como hipótesis razonables y la propuesta formulada como adecuada, o cuanto menos, como aceptablemente razonable y defendible. La metodología seguida responde a una configuración dialéctica 'problemática-descripción' y 'resolútica-prescripción' y que aquí se concreta en el diagnóstico previo y propuesta de Sistema posterior, utilizando como instrumento la modelización sistémica de la Teoría General de sistemas.

Desde estos postulados nos hemos sumergido en la investigación, utilizando los elementos del método científico general; hipótesis de partida, búsqueda de la verdad de manera abierta y autocrítica y seguimiento de unas fases.

La primera de ellas ha tenido por objeto la observación del hecho-problema en nuestro contexto cultural y político. A ello obedece la primera parte "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS AGENTES" en la que hemos querido presentar el contexto histórico y político-administrativo del estudio.

Se ha observado que desde el dinamismo histórico-evolutivo del papel de los Agentes Públicos de los modelos comparados, con orígenes, tradiciones y problemas muy parecidos, se encuentran ahora con soluciones que se enclavan dentro de los llamados modelos abiertos o cerrados de Función Pública y desde ellos, la mayoría de los países de la OCDE, se encuentran inmersos en un proceso de reforma y de indefinición en búsqueda de un ajuste y subordinación a la gestión de las políticas públicas que habrán de responder a los retos de presente y de futuro.

En esta fase se dedica la mayor parte de la investigación al planteamiento y delimitación del problema en nuestro país, analizándose la evolución del fenómeno 'Empleo Público español'. Necesario ha sido detenerse en el proceso de laboralización acaecido tras la reforma de 1964, como hecho que supuso junto a la técnica del puesto de trabajo, el paso hacia un modelo de Empleo Público como expresión del de Función Pública más abierta.

Se ha analizado la normativa *ex ante* y *ex post*, a tal hito legislativo, normativa de todas las Administraciones Públicas españolas, tanto de la de aplicación general como la de los subsistemas territoriales y Entes Públicos. Y también tanto la de *lege data* como la de *lege ferenda*, con el resultado de un régimen jurídico incompleto e inacabado que para el operador jurídico se muestra sobre todo confuso e incoherente.

De otra parte, el análisis jurisprudencial ha supuesto una cierta atención en las respuestas de los Tribunales de diversos órdenes y jurisdicciones, si bien con un especial hincapié en lo social como consecuencia del Empleo Público laboral como fenómeno emergente y desbordante. De toda la jurisprudencia examinada, solamente un mínimo de ella es citada en el trabajo, ya que hemos querido destacar no tanto el examen del litigio concreto, cuanto la abstracción y generalidad, para poder establecer los criterios a emular. Esta idea de abstracción conlleva un especial proceso deductivo para la resolución de los conflictos en sede de Empleo Público ya que los gérmenes de su mayoría derivan de la anomia, la antinomia y la ausencia de una clara explicitación normativa.

La jurisprudencia aportada a la investigación ha sido aquella cuya fundamentación presupone el conocimiento del ordenamiento jurídico en su totalidad, relacionando y aplicando las distintas normas y principios y también aquella que contiene análisis de conceptos jurídicos, haciendo suya la dimensión analítico-lógica que se predica de la dogmática.

Pocas son las sentencias que responden a tal fin, bien por el carácter extraordinario del Recurso de Casación, bien por la dispersión de criterios de los Tribunales Superiores y sobre todo, por los planteamientos de las demandas incoadoras. Merecen destacarse como paradigmáticas del propósito, la STC 99/1987, de 11 de junio y la STS de 20 de enero de 1998. Si en un principio el análisis jurisprudencial tuvo la finalidad de encontrar respuestas, éste ha servido más para la labor descriptiva al confirmar problemas y desvelar otros desconocidos.

El resultado del estudio histórico, legislativo y jurisprudencial de esta parte sería, en clave positiva, el hallazgo de algunos elementos -principios y normas- en el derecho nacional y comparado que puedan ayudar a suplir las carencias denunciadas y completar lo que podría haber sido una nueva concepción del Empleo Público.

Esta situación descriptiva es la que permite continuar con el trabajo, tratando de buscar fundamentos y elementos que nos ayuden al unísono, a explicar y comprender, desde la interpretación de los hechos, para finalmente, ordenar.

La segunda fase ha consistido en la búsqueda de razones y herramientas para solucionar el hecho-problema, y en la parte segunda con el título "EMPLEO PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTINCIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS" se arranca de la hipótesis de que si hubo un momento que justificó un intento de distinción entre Agentes Públicos que fue denostado por su simpleza, la complejidad de la realidad hoy lo requiere sin dudas. La gestión de las Políticas Públicas en esta nueva y compleja sociedad del bienestar y del riesgo reclama mayores cotas de flexibilización en la gestión del Empleo Público.

Para tal cometido las aportaciones de la Teoría General de Sistemas, especialmente las filosóficas, epistemológicas y metodológicas nos dotan de herramientas adecuadas para ordenar esta distinción. Herramientas que por otras parte han sido utilizadas en áreas del conocimiento tan próximas como son la Filosófica, Política, Jurídica y Administrativa.

La tercera fase supone la aplicación de los conocimientos adquiridos al problema y coincidente pues con la tercera parte denominada "REINVENCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL" contiene el mayor desafío de este trabajo al pasar de lo descriptivo a lo prescriptivo con una propuesta de sistematización concreta y contextualizada y que instrumentada jurídicamente, esté fundamentada en una racionalidad y coherencia propia que permita al Empleo público español sistematizarse desde una prevalencia de lo institucional sobre lo organizativo.

El modelo que se propone tiene unos presupuestos y un proceso para su puesta en marcha, que van desde su diseño hasta sus mecanismos de funcionamiento y control. La dinámica de sistemas supone siempre un ensayo previo en modelos no reales.

Es importante resaltar que el enfoque sistémico es meramente instrumental pero a la vez, enormemente valioso para los trabajos que requieran enfoques multidisciplinares, como resulta del presente. La flexibilidad y escaso dogmatismo que conlleva la filosofía de sistemas, supone que pueda ser utilizado sin encorsetamientos, y en todo -o en parte- de una realidad acotada. Incluso una vez elegido el enfoque de sistemas, ha de ser tanto más en su aspecto de filosofía o de perspectiva, que en el de procedimiento o metodológico, el cual deberá ser utilizado a demanda y completado en este estudio con otros campos concurrentes de la Teoría de la Organización y de la Gestión Pública.

De ahí que se haya actuado con mucha libertad a la hora de elegir categorías o de crearlas sobre todo cuando en la pretensión subyace un espíritu de apertura y adaptabilidad.

Conviene anticipar ya que puede resultar confuso el sentido anfibológico del término modelo, resultando necesario (epígrafe 5.2 del capítulo tercero de la parte segunda), aclarar las ideas que encierra el mismo, máxime cuando es un concepto común a la sistémica y a la teoría de las organizaciones.

En el trabajo se procura utilizar el sentido de modelo como construcción ideal, fruto de la tarea de modelización, huyendo en lo posible de referenciarlo como realidad fenomenológica observable -de pasado o de presente- y predicable o no. En esta acepción se ha procurado sustituirla por la de configuración.

Igualmente sucede con las ideas de sistemizar y sistematizar, pues en la bibliografía, incluso especializada, aparecen a veces como sinónimos. En conexión con la idea de modelización en el epígrafe subsiguiente 5.3 se da cuenta del sentido que utilizamos. Sistemización es a la filosofía del método de conocimiento, lo que sistematización es a la estructuración. El camino es la modelización sistémica, con la que observamos o creamos el Sistema deseado.

Utilizamos pues la Teoría General de Sistemas (TGS) como metodología superadora del pensamiento mecanicista (reduccionista-analítico-cartesiano) propio para el conocimiento y resolución de problemas simples. Necesitamos superar el mecanicismo en aras de resolver aquellos problemas complejos que surgen ante la existencia de relaciones entre las partes, interacciones con otras realidades y que afectan por su complejidad a su globalidad, totalidad, finalidad, autoorganización, caos...

Esta complejidad ya se atisbó desde aquel momento en que se decidió ampliar el objeto inicial de la investigación y contar con otras disciplinas. De ahí que acudiéramos a la TGS para comprender y explicar lo mejor posible el fenómeno Empleo Público español en su dimensión jurídica, administrativa, política y social.

III. Estructura

La constante preocupación de sistematizar el trabajo en torno al precitado esquema descripción-prescripción ha hecho que la parte primera y segunda respondan a la dimensión descriptiva, pero al ir acompañadas de una recapitulación cada una de ellas, permite encontrar los elementos de prescripción que dan pie a proponer unas soluciones desde el enfoque y orden de la sistémica que se concretan en la parte tercera.

Así pues, en estrecha relación, las recapitulaciones que finalizan las tres partes dan paso a las conclusiones finales que traen causa de esas síntesis. Las conclusiones finales bajo el epígrafe "HACIA UN MODELO DE EMPLEO PÚBLICO MÁS ABIERTO A LA SOCIEDAD DESDE UNA CONCEPCIÓN MÁS INSTITUCIONAL Y SISTÉMICA DEL MISMO" resumen las prescripciones que nos parecen conformes a la concepción de Empleo Público que se propone. Todas ellas pretenden responder a la configuración de 'problemática-descripción' y 'resolútica-prescripción'.

Las tres partes contienen diez esquemas, que desde una perspectiva gráfica y con el propósito de mapa conceptual, ayudan a la comprensión de la investigación, en los que se plasman el enfoque de sistemas, en clave intrasistémica, intersistémica y extrasistémica.

La inserción de los mismos tras las recapitulaciones obedece a la pretensión de coadyuvar, mediante la expresión gráfica, al contenido de las mismas mediante el énfasis de la interrelación de las cuestiones abordadas. De ahí que los esquemas no respondan a todas las cuestiones que se abordan en el trabajo, sino que los diversos gráficos y sus notas-síntesis reflejan los diversos aspectos tenidos en cuenta y de cómo se interrelacionan entre sí lo descriptivo con lo prescriptivo. Pretenden reflejar la idea de Sistema (sistemización previa para posterior sistematización). Expresan pues las diferentes fases de la formulación y elaboración del modelo. Las ideas centrales de las diversas partes del trabajo se recogen en cada uno de los esquemas. Un último esquema final finaliza las conclusiones finales revelando la tensión subyacente en el trabajo y su síntesis resolutoria.

Los esquemas quedan unidos al glosario que obra en los anexos I y II cuya finalidad es exponer el sentido de las categorías utilizadas a lo largo del trabajo, por lo que ayudan a la comprensión de dichos esquemas a la par que del desarrollo del trabajo. Por último la bibliografía utilizada da cuenta del amplio espectro disciplinar en el que hemos desarrollado la investigación.

Las intenciones propedéuticas de esta introducción dan cuenta del *iter* seguido en la investigación, del desarrollo y profundización del mismo, de la búsqueda de la fundamentación descriptiva y racionalidad prescriptiva, ofreciendo un producto que merezca el calificativo de 'tesis' razonable, pero sin perder de vista lo que dijera MAX WEBER de que "Todo estudio científico, en la medida en que es precisamente científico, está destinado a ser completado y superado".

La labor de investigación contenida ha tratado de delimitarse tanto desde la perspectiva desde la cual se interpreta la realidad (*focus*), como en el objeto de estudio concreto (*locus*). El *focus* es el enfoque de sistemas en un contexto de sociología de Políticas Públicas y el *locus* es el mismo Empleo Público, en la inteligencia de ser un fenómeno o realidad histórica que se ubica dentro o con relación a otros fenómenos u otras realidades de mayor complejidad o conexas.

Por ello, el estudio no agota ni lo pretende, toda la problemática del Empleo Público. Éste no sólo puede abordarse desde otros enfoques, sino que invita a otras posteriores investigaciones, resultado de la dialéctica entre el *management* público y el Derecho Administrativo; la interacción de los Agentes Públicos y expertos junto a las funciones directivas, el apoyo a la decisión pública, o las relaciones con los colaboradores ocasionales de la Administración. Temas y cuestiones que si bien han sido pergeñadas en el capítulo cuarto de la tercera parte, por no ser ajenas aunque sí tangenciales, ahora exceden del objetivo principal del trabajo.

Nos conformaríamos en que desde la incidencia que ha supuesto el trabajo de B. GAZIER pudiera decirse de nuestra propuesta que "*Avec ce système, la Fonction publique est plus ouverte. À présent, l'Administration publique est la même société*".

PARTE PRIMERA. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS AGENTES

En esta parte inicial una vez fijado el objeto de investigación debemos comenzar por describir la realidad analizada, tanto desde sus orígenes en la búsqueda de elementos configuradores, como en la situación actual.

Igualmente consideramos necesario buscar referentes en nuestro entorno más cercano cultural y políticamente para poder ser contrastados con nuestra realidad más inmediata.

En esta labor de descripción crítica no puede abordarse el problema del Empleo Público sin hacer referencia de esa otra realidad mayor que supone la Administración como instrumento vicario del poder institucionalizado.

CAPÍTULO PRIMERO.- EL PAPEL DE LOS AGENTES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN: DE INSTRUMENTO DE MANTENIMIENTO DEL PODER AL DE SERVICIO A LOS INTERESES GENERALES

Encontrar en perspectiva histórica una razón al distinto rol para los Agentes Públicos, conlleva una tarea de acotamiento que englobe lo histórico, lo cultural y lo geográfico. Estableciendo previamente que los agente actúan por cuenta de alguien implica considerar que éstos son un epifenómeno dependiente de otro fenómeno principal denominado poder.

Este poder que a su vez supone siempre que la idea de administración se ha manifestado y se ha legitimado de maneras diversas a lo largo de la historia. En nuestra cultura podemos acotar tres momentos en la que denominaremos *civiltà* romana, en el *ancien régime* y en la Administración moderna surgida tras la revolución francesa.

1.- La “Civiltà” romana

1.1 El *Imperium* como expresión máxima del poder

La Administración es tan antigua como las ideas de *polis* griega o de *civitas* romana. En las mismas y en su posterior fusión cultural subyace una pretensión al menos incipiente de administrar con una especificidad¹. Pero esta administración está ligada a una concepción previa del poder que deriva la noción de *imperium*.

Ésta tiene su origen en la idea de designar, tanto el espacio en el cual Roma ejercía su poder, cuanto ese mismo poder. Significa una fuerza trascendente, creadora y ordenadora, capaz de actuar sobre lo real y de hacerlo obediente a una voluntad. El grado máximo de ese imperio recae en el dios *Júpiter*, quien como símbolo del

¹ ARISTÓTELES en su política, por ejemplo, se ocupa de la demografía, comercio exterior, subsistencias, salubridad, educación, policía urbana y rural y otras muchas cosas de análoga naturaleza que afectaban a la perfecta organización de la polis.

En la organización de la *polis* griega ya se utilizan los términos de “siervos públicos”, “servidores públicos” para referirse a los inspectores, guardas, basureros, los recaudadores “*olacretai*”, como funcionarios del tesoro ateniense en su función pública de cobrar impuestos y entregar lo cobrado a los tesoreros griegos. (Cfr. ARISTÓTELES, *La Constitución de Atenas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 59, 173 y 211.)

estado romano mantiene su unidad y vitalidad y ese poder es comunicado al rey quien mantiene una relación directa con el citado dios².

Es el pueblo romano quien detenta la preeminencia política absoluta, la *maiestas*³ si bien es delegado en el *princeps* para que ejercite la *potestas* (poder).

La idea de *imperium* va ligada al deseo de paz (*Pax Romana*) para lo cual va a ser necesario el ejercicio de una fuerza, militar y de jurisdicción para asegurar la convivencia, justicia y orden en el interior del imperio. La realidad sustancial del poder no es el mando, o el *imperium*, si no la idea que lo inspira⁴. Lo que hay de permanente en el poder, más que la fuerza exterior puesta al servicio de una idea, es la fuerza misma de esa idea. La institucionalización del poder significa que éste ha de servir a una idea y no a sí mismo. El uso de la fuerza está al servicio de una idea, esta ha de ser la representación de un orden deseable y va a condicionar la organización y estructura del poder, la de sus medios personales y materiales⁵.

Al caer la monarquía a finales del siglo IV a.C. ese poder es conservado, en la época republicana, en un equilibrio de poderes (*majestas*, *potestas*, y *auctoritas*) y mediante la *translatio imperii* van cediéndose o atribuyéndose parcelas de éstos a los *princeps*, sin que en ningún momento suponga un total vaciamiento institucional de aquellos⁶.

1.2 La *translatio imperii*

El *imperium* es delegado mediante el mecanismo de la *translatio imperii*, bien por el príncipe o por el Senado en favor de determinadas personas, quienes van a detentar por representación la máxima expresión del poder militar y de civil.

La *translatio imperii* toma su origen en el período imperial en el que se había consagrado ya la idea de la transmisión del poder del Senado y el pueblo romano al emperador.

² GRIMAL, P., *El Imperio romano*, Crítica, Barcelona, 2000, pp. 8-20.

³ Término equivalente a la soberanía actual.

⁴ BURDEAU, G., *El Estado*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975, p. 21.

⁵ BURDEAU, G., ob.cit., p. 26.

⁶ No en vano no han sido pocas las tentaciones de absolutización de ese poder por los *Princeps* con ocasión de mandatos extraordinarios (*Dictators*) (Vg. Julio Cesar, Cómodo, Octavio Augusto). Tentaciones que fueron aceptadas o no por los otros poderes en función de los éxitos políticos o militares obtenidos en el uso del exceso de poder.

Era llamado Magistrado⁷ todo aquel que ejercía una función pública civil en la ciudad. Como portador del poder estatal no existía ningún poder por encima del que ejercía el magistrado correspondiente, lo que implica la unidad de mando civil y militar. Para comprender la esencia de la magistratura romana es necesario detenerse en la distinción entre *imperium* y *potestas*.

La *potestas* suponía el poder estatal conferido a un magistrado legalmente, para ejercer la competencia en su función. Esta potestad regulaba la jerarquía entre las distintas clases de magistratura.

El *imperium* frente al concepto abstracto de la *potestas*, suponía el poder de mando concreto, restringido a las altas magistraturas⁸. Éstas tenían el derecho de convertirse en intérpretes de la voluntad divina y a ser aclamados como tal después de una victoria militar⁹.

⁷ ROLDÁN HERVÁS, J. M. y OTROS, "Roma Republicana" en *Historia de la humanidad* nº 10, Arlanza, Barcelona, 2001.

⁸ Básicamente encontramos que con carácter general los denominados Magistrados mayores (Cónsules, Pretores y Censores) detentan el *imperium* mientras que los menores no (Tribunos, Ediles y Cuestores). Sus funciones eran más propias de administración, de custodia del erario público, abastecimiento, censo, control de costumbres y moralidad, representación y control de los excesos de poder.

Este *imperium* detentado por los Magistrados mayores en principio fue un poder global que comprendía el poder militar, la jurisdicción y la administración, si bien luego fue atribuyéndose de una manera concreta (la *iurisdictio* a los Pretores) y entre un *imperium "domi"* (en Roma) y otro "*militae*" (fuera de Roma y básicamente de carácter militar.) (Cfr. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. y FERNÁNDEZ, A., *Derecho Público Romano y recepción del Derecho Romano en Europa*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1999, pp.89-102.)

⁹ Emperador, título derivado del latín *imperator*, aplicado en un principio de modo genérico a los magistrados de la antigua Roma investidos de poder para ordenar y hacer cumplir las leyes del Estado. Más tarde, el término fue utilizado de forma específica por las legiones romanas para designar a un general victorioso hasta el término de su *imperium* ("mandato") cuando regresaba a Roma. Los Césares tras ganar las batallas eran aclamados por sus tropas con el título de "*imperator*" (vencedor perpetuo).

El término "*princeps*" (*dominus o imperator*) que en la época republicana designaba al personaje que por acumulación de virtudes cívicas (*dignitas, virtus, auctoritas*) ocupaba un lugar preeminente en el ordenamiento político y social, fue llenado de contenido monárquico por Octavio Augusto para subrayar su papel por encima de cualquier otro príncipe (ROLDÁN HERVÁS, J. M., y OTROS, *Historia de Roma*, Vol. II, "El Imperio Romano", Cátedra, Madrid, 1995, p. 40.) En el 27 a.C. el Senado romano dio a Octavio el título de *augusto* ("consagrado" o "santo"), que más tarde se convirtió en sinónimo de "emperador", y su reinado frecuentemente se ha considerado una diarquía debido a que el Senado participaba en él. En definitiva el título de *Imperator*, en principio atribuida al magistrado con *imperium*, acabó ciñéndose al periodo de la Roma imperial inaugurado por Octavio Augusto. (Cfr. HIDALGO DE LA VEGA, M. J., y OTROS, "Roma Imperial" en *Historia de la humanidad*, nº 11, Arlanza, Barcelona, 2001, p. 6.) Es de notar que "César", es un título imperial proveniente de una familia de patricios Julia. Después de la desaparición de la familia en el año 68 d.C., el nombre de César se conservó para denominar a los dirigentes políticos y el siglo II d.C. se convirtió en el título del heredero al trono romano y en el 285 d.C. de manera que llegó a significar "príncipe". El significado imperial del título César se conservó en derivaciones medievales y modernas; así, durante la primera época del Imperio bizantino equivalía al sucesor del emperador, y durante el Sacro Imperio Romano Germánico algunos emperadores

Pensemos que la idea de *imperium* es concebida como un poder implantado a priori, como una posición formal y abstracta de superioridad no necesitada de títulos singulares de actuación. Todo los actos de los funcionarios o representantes del Emperador se justificarán por la idea de la *translatio imperii*¹⁰. El *imperium* se imbuía sobre todo de la *potestas*, si bien siempre existió una indefinición y diferencia en el alcance de esos poderes¹¹, que fueron precisamente utilizados de forma flexible y discrecional y con garantías de inmunidad en el empleo de los mismos, si bien siempre sería el Emperador quien marcara los límites a su conveniencia¹².

La *potestas* consistiría en la facultad del Magistrado de realizar válidamente cualquier función en el ejercicio de su cargo y refleja más la idea de la justificación de un ejercicio del poder aunque éste sea limitado, lo que justifica que personas determinadas ejerzan de un modo delegado, limitado y controlado un poder destinado al mantenimiento de la convivencia en una *civitas*.

Esta idea de *translatio imperii* supone que el *imperium* es cedido limitadamente por su titular, limitación que bien temporal, bien local, o bien en su extensión, va a condicionar la actuación de sus detentadores.

Para WEBER¹³ este *imperium* cedería jurídicamente de la siguiente forma:

“[...] El príncipe, cuyo poder político vale como un derecho subjetivo legítimamente adquirido por él mismo, de igual manera que cualesquiera otros derechos patrimoniales ordinarios, enajena algo de esta plenitud de poder, en cuanto otorga y garantiza a funcionarios, súbditos... ciertos derechos subjetivos (privilegios) cuya existencia es respetada por la Administración principesca de la justicia [...]”.

lo utilizaron también hasta el siglo XII. De la palabra César provienen también el título alemán de *Káiser* y el ruso de *Zar*.

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 1999, pp.177 y 178.

Consideramos necesario notar que en el Imperio romano quienes poseían *imperium* estaban facultados para mandar un ejército y tenían plena autoridad jurisdiccional como sucedía con los Gobernadores de rango consular o pretoriano (Cfr. GARNSEY, P. y SALLER, R., *El Imperio Romano. Economía, Sociedad y Cultura*, Crítica, Barcelona, 1991, p. 48.)

¹¹ Siempre condicionado a la detentación del poder político en un juego de equilibrio de poderes entre sus titulares y sus expresiones (*maiestas*, *potestas* y *auctoritas*), cuyas épocas más significativas serían la monarquía, la república, el principado y el dominado.

¹² Los pasos más importantes en la dirección de limitar los poderes e independencia de los Gobernadores lo dio Octavio Augusto en su Principado, institucionalizando la subordinación de los mismos al Emperador, cuando este recibió del senado y del pueblo un poder superior respecto de cualesquiera otros funcionarios provinciales (*Maius imperium*).

¹³ WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, 10ª reimpresión para España, 1993, pp. 621-625.

2.- El Ancien Régime

Considerando al Antiguo Régimen¹⁴ como el conjunto de costumbres e instituciones políticas y económicas existentes en Francia y en Europa hasta fines del siglo XVIII, tiene su origen en la descomposición del feudalismo y está caracterizado por la forma de gobierno denominada monarquía absoluta, aunque su poder se encontraba mediatizado por la existencia de instituciones que en ocasiones se oponían a las decisiones de la corona.

Desde el punto de vista social, el Antiguo Régimen está caracterizado por la sociedad estamental, dividida entre los siguientes grupos, o clases, sociales: la nobleza, la Iglesia y el conocido como tercer estado. El eje fundamental en este sistema lo constituye el régimen señorial y la división gremial del trabajo.

El Imperio romano, el Sacro Imperio Romano-germánico y en el medioevo el orden establecido, comparten como matriz la concepción de que la sociedad está formada por personas, situadas por nacimiento en estados -o estamentos- sociales, subordinados unos a otros bajo la autoridad real. Los «estados» son inmutables, infranqueables y estancos, como reflejo del destino de las personas en la historia, que les ha asignado Dios¹⁵.

El poder político, o sea, el poder real viene directamente de Dios, aunque esta voluntad de Dios a veces había que descubrirla, *a posteriori*, en el éxito de guerras, conspiraciones o conquistas.

El pueblo no tiene en sí ningún poder, ni sus derechos son originarios; sólo tiene los derechos que le concede el rey. El pueblo se beneficia del poder real en la medida en que es buen súbdito, cumpliendo sus obligaciones para con el rey, que es quien se debe encargar de procurar el bienestar de todos sus súbditos.

¹⁴ La idea de Antiguo Régimen fue utilizada por primera vez por dirigentes de la Revolución Francesa en un sentido crítico: los revolucionarios pretendían terminar con todo lo que constituía ese Antiguo Régimen.

Término referente a un sistema político y jurídico y que también ha sido empleado para expresar un periodo comprendido entre el siglo XVI y el estallido de la Revolución Francesa (finales del siglo XVIII) y las revoluciones liberales burguesas del XIX. El término fue empleado por los revolucionarios franceses de 1789 de forma desdeñosa para referirse a la estructura política, social y económica imperante en Francia hasta ese momento. Si bien en primer lugar sirve para referirse a una etapa de la historia de Francia, previa a la Revolución Francesa, este término es aplicable al resto de Europa. En el caso español, el Antiguo Régimen perdura brevemente en el siglo XIX hasta la Guerra de Independencia española, cuando, al promulgarse la Constitución de 1812 en Cádiz, se abrió el proceso de constitucionalismo, tendente a superar los obstáculos de este sistema.

¹⁵ Y de hecho la movilidad social es normalmente rara e imperfecta. Sólo se llega a las cimas de la sociedad o por el heroísmo en las guerras, o por la conquista de nuevas tierras en ultramar o por la santidad en la religión

El Estado anterior al s. XIX no servía a las naciones, ni siquiera a las comunidades; servía a Dios. Existía una concepción descendente del poder, por el derecho divino, se afirmaba que la autoridad descendía directamente de Dios al soberano y estos eran responsables únicamente ante Él.

2.1 Legitimación del poder

Desde sus orígenes el poder se ha justificado desde dos grandes perspectivas. Su origen divino y la trasmisión del poder (*translatio imperii*). La legitimación del poder soberano se desarrollaba en dos grandes líneas. La primera de ellas, la teoría del Derecho divino de los reyes tomaba su origen de la concepción cristiana de la monarquía, aunque adaptándose a las nuevas circunstancias históricas. Si el monarca obtiene su poder de Dios, sólo pueden valorarse sus determinaciones en relación con la ley divina, nunca con la humana. La segunda línea toma su origen de la recepción del Derecho Romano del período imperial en el que se había consagrado ya la idea de la transmisión del poder del senado y el pueblo romano al Emperador, transmisión de la que se declararon sucesoras las monarquías dinásticas¹⁶.

La justificación del poder por la idea de su divinización, mantiene una deuda histórica impagable con la llamada Teología Política¹⁷. Se trata, pues, de una teología útil al servicio del orden establecido, pues en ella encuentra el Príncipe una justificación teológica de la 'razón de estado', con clara función ideológica de legitimizar el *status quo*¹⁸.

La detentación del poder es incuestionable, bien sea por su originario detentador o por quienes actúan por transmisión o delegación¹⁹.

¹⁶ DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M., "Potestades administrativas y poderes Constitucionales: en torno al proceso de juridificación del poder" en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 38, 1983.

¹⁷ La expresión teología política ya encuentra sus orígenes en el historiador romano VARRÓN (116-27 a.C.) y de él la recogió SAN AGUSTÍN, que afirma al respecto que hay tres géneros de teología, es decir, de la ciencia de los dioses, cuyos nombres son: uno, mítico; otro, físico, y otro civil.[...]" *De civitate Dei*, 6: PL 41 182.

¹⁸ GONZÁLEZ MONTES, A., *Razón política de la fe cristiana*, Univ. Pontificia, Salamanca, 1976, p. 25.

¹⁹ Expresión de la misma, es la frase de TERTULIANO al decir que, "[...] estamos obligados a algo, no porque sea bueno, sino porque Dios lo manda [...]".

Esta justificación del poder ha estado presente en los grandes tratadistas del derecho quienes lo encuentran como una de las fuentes del denominado decisionismo jurídico. (Cfr. SCHMITT, C., *Sobre los tres modos de pensar la Ciencia Jurídica*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 26-31.)

Pero el factor religioso que antaño sirviera de justificación resurgirá en perspectiva crítica a través de la denominada nueva Teología Política²⁰. Desde ella una nueva lectura se realiza del ejercicio del poder actual. Ahora cabe concebir la teología política como tarea consistente en un permanente enfoque crítico del sistema social imperante en cada caso, tentado siempre de convertirse en ídolo y de erigirse en valor absoluto por una opresión injusta.

En esta nueva conexión entre lo teológico y lo político que convierte lo político en escenario público de la fe, la teología política no sólo pregunta por el sentido lingüístico del discurso sobre Dios sino también por la repercusión y eficacia pública del mismo. Por eso, en la propia teología siempre han habido voces que han legitimado desde la misma un control del poder²¹. La *praxis* política media ahora la fe, pero la fe no legitima la *praxis* política²². Ahora la justificación de la detentación de poder deberá ser otorgada en función de otros elementos de legitimación.

2.2 Agentes del poder

Desde sus comienzos el mando ha sido un hecho que ha ido transformándose en un poder institucionalizado gracias a una complicidad consciente de dirigidos y dirigentes que coinciden en estabilizar una situación en sí inestable y cuyos beneficios están comprobados.

²⁰ Sobre el cometido actual de la nueva Teología política puede verse también en METZ, J. B., *Fe en la historia y la sociedad*, Cristiandad, Madrid, 1979; METZ, J. B., RAHNER, K., MOITMANN, J. y BOLADO, A., *Dios y la ciudad. Nuevos planteamientos en Teología Política*, Cristiandad, Madrid, 1975; MOLTSMANN, J., *Teología política, ética política*, Sígueme, Salamanca, 1987; GONZÁLEZ MONTES, A., *Teología política contemporánea*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1976.

²¹ En nuestro país pueden resaltarse las voces del P. MARIANA quien justificaba el regicidio contra el Monarca que traiciona la voluntad de Dios “[...] El rey es el ministro de Dios en la Tierra y ha de ajustar su conducta a su alto ministerio, so pena de Castigo[...]” o en el P. VICTORIA “[...] los mandatos del Rey no de obedecerse si van contra la justa Ley. La ley dictada por la razón a toda persona sensata, la *judicium sapientis* [...]” (Cfr. DE MADARIAGA ROJO, S., *España*, 12ª edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1978, pp. 36 y 62-63.)

²² GONZÁLEZ MONTES, A., ob.cit., pp. 13, 23 y 44.

En palabras del propio METZ, la nueva teología política trata de:

“[...] En primer lugar entiendo yo por teología política un correctivo crítico frente a una tendencia extrema que la teología actual tiende a la privatización. Y positivamente, entiendo, a la vez, por teología política el intento por formular el mensaje escatológico en las condiciones de nuestra actual sociedad [...]”.

“[...] trata de definir la nueva relación entre la religión y la sociedad, entre la Iglesia y el dominio público social, entre la fe escatológica y la práctica social: no de una manera precrítica, con la mira puesta en una nueva identificación entre ambas realidades, sino postcríticamente, en el sentido de una segunda reflexión [...]”.

(Cfr. METZ, J. B., *Teología del Mundo*, Sígueme, Salamanca, 1979, pp.139 y 144-145.)

Este poder inicialmente aceptado es transmitido, por razones de fuerza, dinastía, adopción, aclamación o elección, cuando no usurpado por la fuerza o el engaño, ha sido mantenido por unos servidores de ese poder. Sirven a ese poder como agentes del mismo, por coacción, admiración o estímulos coadyuvando a su mantenimiento, su posterior transmisión o su usurpación.

Los agentes del emperador, monarca, príncipe o cualesquiera titulares de poder establecido según el orden señalado, no sirven al pueblo, sino que controlan a éste para que respete el orden político-religioso impuesto y para ello utilizan una porción del *imperium* que les es cedido *ad hoc*.

Esta situación fruto de concepciones culturales que en lo fundamental (legitimación del poder) se han mantenido en nuestro ámbito cultural desde la civilización romana y bizantina, pasando por el sacro imperio romano-germánico hasta la terminación del Antiguo Régimen.

La idea de agencia, comisión o ejercicio de poder implica que estas actuaciones son llevadas a cabo porque alguien (único soberano y detentador del mismo) así lo ha decidido, interesado o necesitado. Y si bien con el tiempo irá perdiéndose, nunca se perderá la convicción de que ese poder participa también de lo religioso.

3.- La Administración moderna

Lo que se ha denominado Administración moderna surge del proceso de división de poderes, en el que el legislativo y judicial se forman con las competencias que han ido arrancando de manos del antiguo monarca absoluto, quien mantiene en cambio el poder ejecutivo con carácter residual²³. La soberanía reparte en diversos estamentos la unidad de poder que representaba la idea de *imperium*.

Una de las ideas básicas de la Administración moderna, deudora de Napoleón, es la separación entre Gobierno y Administración. Napoleón gobernaba su *Conseil d'Etat*, en cuanto designaba en el seno del Consejo de Delegados encargados de los "grandes asuntos"; en cambio, los ministros estaban encargados de los "negocios corrientes". Así surgiría²⁴ la 'función administrativa' consistente en realizar los asuntos corrientes del público; y una función gubernativa encargada de solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política, y en velar por los grandes intereses

²³ DUGUIT, L., *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Presentado y Traducido por P. Pérez Tremps, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

²⁴ HAURIOU, M., *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 9ª ed., París, 1919.

nacionales. Separación ésta que tendría su reflejo posterior en la de Gobierno-Administración, - o decisión/ejecución en autores como WEBER, WILSON o TAYLOR - y que tanta influencia tendrá para una atribución funcional de los Agentes.

3.1 Del *Imperium* a la Soberanía

La idea de soberanía precisa una breve referencia acerca de la noción de Estado. Éste es un neologismo que no fue acogido por las lenguas europeas hasta épocas relativamente recientes, cuyo éxito se debió al hecho de que la realidad significada por él era nueva y diferente de la que contemplaron los escritores de la antigüedad y del medioevo²⁵.

Es generalmente atribuido a MAQUIAVELO la acepción moderna del término Estado si bien la misma ya había sido utilizada por diversos autores aunque con acepciones diversas²⁶. El concepto no fue acogido por igual en los países continentales y en los anglosajones²⁷. MAQUIAVELO se referiría, no al Estado moderno actual, sino a la novedad que él mismo llamaría 'principado nuevo', en las que ya estarán presentes las ideas de fuerza, poder y autoridad y a las que tendrá que dar respuesta la sociología, la filosofía política y el derecho.

Es en la obra de BODINO²⁸ donde encontramos el sentido moderno de la idea de soberanía y que es equiparado²⁹ al de suprema autoridad.

²⁵ *Polis, Res pública, Civitas, Regnum*. Términos utilizados por Platón Aristóteles, Cicerón, San Agustín y que en puridad obedecen a realidades diferenciadas. (Cfr. PASSERIN D'ENTRÈVES, A., *La Noción de Estado*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 54.)

²⁶ Pensemos en ULPIANO al hacer la distinción pedagógica entre derecho público-derecho privado en el *Digesto* utiliza "[...] *publicum est quod ad statum rei romanae spectat* [...]" o en DANTE, *Inferno*, XXVII.

²⁷ LUIS VIVES utilizaría el término República ("*De Europae Dissidis et Republica*")

En la Introducción del Leviatán de HOBBS donde se encuentra expresamente la identidad entre *Civitas, Commonwealth* y *State*.

Por su parte BODINO sigue haciendo uso del término República, conservando la palabra *estat* el significado tradicional de situación o condición. "[...] y porque la forma y Estado de una república depende de los que tienen suprema autoridad (Cfr. BODINO, J., ob. cit., p. 379.) y así lo señala PASSERIN D'ENTRÈVES, A., ob. cit., p. 58.

Puede observar en el libro II de la República que BODINO dice "[...] Necesario es ver quienes son los que en cada república tienen la suprema autoridad para que podamos juzgar cual sea la manera del Estado[...]" (Cfr. BODINO, J., ob. cit., p. 383.)

²⁸ Véase los Capítulos VIII y (BODINO, J., *Los seis libros de la República*, Edición y estudio preliminar por BERMEJO CABRERO, J. L., Centro de Estudios Constitucionales, Vol. I, Madrid, 1992, pp. 267.)

La edición publicada en latín, la traduce como "*summa in cives ac subditos legibusque soluto potestas*".

²⁹ Capítulo X del libro primero, se habla de primera señal de suprema autoridad y de segunda señal de majestad (BODINO, J., ob. cit., pp. 354 y 356.)

“[...] La suprema autoridad es el poder absoluto y perpetuo de una república, los latinos la llamaban *Maiestate*, los italianos señoría, los hebreos la dicen *scieuet musar*, es saber, la mayor autoridad de mandar. Y así es necesario fundar en esto la definición de suprema autoridad, por no haber jurisconsulto ni filósofo político que la haya definido, con ser punto muy necesario cuando se trata de Estado de República [...]”³⁰.

Todo dominio sobre una pluralidad de familias, dotado de poder soberano, esto es, revestido de un poder supremo e independiente en lo exterior y en lo interior, representa un Estado. Ni esto ni nada análogo se había dicho antes de BODINO. Antes de él se reconoció uno de los aspectos de la soberanía: el de la independencia exterior y la suprema *potestas* de algunos príncipes, del emperador y del rey de Francia; pero la unión de todos los elementos en el concepto de la soberanía, se debe a BODINO. A él se debe el que el comparativo *souverain* halla sido elevado definitivamente a superlativo y la *superiorita* a suprema *potestas*³¹.

La idea de soberanía sustituyó a la de *maiestas* y cerró definitivamente la puerta a una teoría constitucional sobre la *auctoritas*³² ya que los conceptos de poder y autoridad en sus inicios han ido estrechamente ligados ideológica, semántica y etimológicamente.

La nota que diferencia la idea de *auctoritas* de la de *potestas*, es que la primera es expresión del entendimiento (saber-momento intelectual) mientras que la segunda lo es de la voluntad (poder-momento volitivo). Dicho de otra manera, sería *auctoritas* el saber socialmente reconocido. No es un *quatum* de *imperium* o de *potestas*, sino la *dignitas* preeminente que se reconoce a una persona, mientras que el poder legalmente otorgado constituiría la *potestas*.

Es conveniente resaltar que lo que ahora política y jurídicamente se denomina como autoridad responde más a la idea originaria de *potestas*³³. Lo que entendemos hoy en día por autoridad no coincide con su sentido primigenio³⁴ y tiene su importancia a la

³⁰ Para BODINO el Estado supremo depositario de la soberanía es “[...] un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce que leur es commun avec puissance *souveraine* [...]”

³¹ JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 1999, ob. cit., p. 445.

³² DOMINGO OSLE, R., *Auctoritas*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 108.

³³ DOMINGO OSLE, R., ob. cit., p. 86.

³⁴ Para D’ORS la autoridad no es un tipo de poder sino que ésta tiene una naturaleza distinta, que le permite precisamente ser independiente de él, en sus funciones de consejo, control y tuición (DOMINGO, R., ob. cit., pp. 50 y 108.)

hora de distinguir entre agentes y en un aspecto que reivindicamos a lo largo del trabajo para los agentes, por eso distinguiremos entre autoridad³⁵ y *auctoritas*. Mientras³⁶ se designa autoridad propia o natural a la facultad de hacer aceptar las proposiciones que uno formula con las ideas subyacentes de poder, mandato, dominio, coacción o *imperium* de una persona sobre otras³⁷, la *auctoritas* supone un actuar deontológico y epistemológico³⁸.

3.2 Agentes para el Servicio Público

El artículo 3 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 contiene la idea esencial del nuevo orden, sustitutivo del *ancien régime*. Este precepto señala que:

“El principio de toda soberanía reside esencial en la Nación. Ninguna corporación o estamento, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella”.

La Constitución francesa de 1791 hará trasunto de estos preceptos al establecer que:

GARCÍA DE ENTERRÍA considera a la *autorictas* como la cualidad que inviste a ciertos centros o personas de un plus de superioridad moral *pro causa* de lo razonable de sus actos. (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1998, p.157.)

Sobre la distinción entre *Potestas* y *Auctoritas* en la conocida definición de poder constituyente de CARL SCHMITT, se encuentran las palabras de autoridad y potestad, a modo de especificación del concepto genérico de poder, toda vez que la distinción entre autoridad y potestad es clave en el pensamiento político europeo, y que se perdió definitivamente tras la revolución francesa. (Cfr. SCHMITT, C., *Der Hüter der Verfassung*, 1931, p.136.)

En el mismo sentido en SCHMITT, C., *Sobre los tres modos de pensar la Ciencia Jurídica*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 30 y LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, J. F., *La configuración jurídica del principio de autoridad*, Civitas, Madrid, 1993, p.103.

³⁵ *Sieur, sire, seigneur* tienen la misma raíz; *souverain* y *suzerain* tienen otra, estrechamente emparentadas. *Seigneur* viene de *seniorem*; *sire* y *sireur*, de *senior*. Los tres términos derivan de la palabra *senex* y comportan la idea de superioridad unida a la idea de vejez. Por otra parte, el latín popular *superanum*, derivado de *super*, ha dado soberano, mientras que *suzerain* deriva de la raíz sus. La misma idea de estar por encima, de superioridad, corresponde a las dos palabras. (Cfr. DE JOUVENEL, D., *La soberanía*, Comares, Granada, 2000, pp. 32-33 y 181.)

³⁶ DE JOUVENEL, D., *La soberanía*, Comares, Granada, 2000, pp. 32-33.

³⁷ Pensemos que en la España del Estado absolutista, la soberanía no significó tanto un monopolio efectivo del poder, cuanto el reclamo de un papel político mediador y dirimente por parte de una autoridad suprema en una sociedad pluriárquica. Si bien nadie discutía la *summa potestas* real, nadie dudaba de la correlativa obligación de respeto por el Monarca de los poderes inferiores. (Cfr. AMOEDO SOUTO, C. A., *Poder policial y Derecho Administrativo*, Universidade da Coruña, La Coruña, 2000, p. 34.)

³⁸ Vid. en BOCHÉNSKI, J. M., *¿Qué es autoridad?*, Herder, Barcelona, 1989, p. 61.

“La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la Nación y ningún individuo puede atribuirse su ejercicio”.

La inalienabilidad supone que no se puede mas que comisionar su ejercicio y esta delegación no será mas que parcial, fragmentada y limitada, nunca total.

La propia Constitución cierra el círculo al establecer en el capítulo IV, sección 2, artículo 2 que:

“Los administradores no tienen ningún carácter de representación. Son agentes elegidos temporalmente por el pueblo para ejercer, bajo la vigilancia y la autoridad del Rey, las funciones administrativas”.

Aquí radicaría el punto de inflexión histórica por el que la Nación sustituye al rey como titular del poder. A partir del mismo el ejercicio de la autoridad no puede ser realizado sino como emanación de la soberanía popular, y su detentador no será mas que un agente o comisionado del mismo. Los agentes serán ocasionales, temporales, revocables, nunca propietarios del poder que lo ejercerán sólo en nombre del pueblo por comisión o delegación del mismo³⁹. La delegación de soberanía como nueva expresión de la *translatio imperii*, servirá para la representación política y para la función administrativa. Ciencia Política y Ciencia de la Administración de la mano y con un mismo título de legitimación para su actuación⁴⁰.

Ha nacido la Administración moderna⁴¹ y ha sucumbido el *arcanum rerum publicarum* y con él toda suerte de roles sociales, políticos y religiosos que bien describiría DOMANT⁴² a Luis XIV, en el año 1689. Con la Administración moderna, se da una transmutación del poder ejecutivo, al sustantivizarse y personificarse en lo que se denominará Administración, y que operará como un sujeto jurídico real y

³⁹ GARCIA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, 2º edic Civitas, Madrid, 2003, p. 102 y ss.

⁴⁰ Distinción fundamental para la organización administrativa del Derecho Público francés (Cfr. CARRÉ DE MALBERG, *La Loi, expression de la volonté générale*, 2º edic. París, 1984, pp. 20-21.)

⁴¹ En España no lo haría hasta la desaparición de Fernando VII, que permitiría el acogimiento del nuevo *corpus* del Derecho Público. Cuarenta y cinco años de retraso con respecto a la revolución francesa. (GARCÍA DE ENTERRÍA, ob.cit., p. 208. Otro fruto tardío más. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Revolución francesa y Administración contemporánea*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1998.)

⁴² DOMANT, *Les lois civiles dans leur ordre naturel*.

verdadero⁴³. Este carácter subjetivo de la Administración será el primer dato para la construcción del Derecho Administrativo y toda la Administración, y en ella sus medios reales y personales, quedará sujeta a una racionalidad externa y coherencia interna como consecuencia del nuevo título legitimador.

A pesar de los intentos involucionistas⁴⁴ al final en Europa surge un nuevo orden político-administrativo en el que el poder administrativo aparece como una potestad de la Administración Pública para gestionar una parte del poder público. Mientras que este poder (*Pouvoir*), se refiere a la función, a la prerrogativa concreta, a una especie concreta, el poder público (*puissance publique*), se referiría a éste poder público pero *in genere, in abstracto*⁴⁵. Observamos aquí una sucesión ideológica entre el *imperium-potestas* y la de *puissance-pouvoir*. La cesión por *translatio imperii* del poder soberano se manifiesta en el *pouvoir*.

BODINO⁴⁶ indicaría que la primera señal de suprema autoridad es la de dar leyes en general y a particulares; la segunda es la de declarar la guerra o hacer la paz; la tercera, "la de instituir los principales oficiales"; la cuarta, la de conocer las últimas apelaciones y la quinta, la del derecho de gracia.

En cuanto a la delegación del poder soberano a favor de determinadas personas BODINO⁴⁷ distinguió entre oficiales y comisarios:

"[...] Los primeros son aquellos que tienen cargo ordinario limitado por edicto, mientras que los segundos son aquellos que tienen cargo extraordinario, limitado por simple comisión. Los unos tienen autoridad de mandar y se dicen magistrados y los otros, de conocer o ejecutar los mandatos, y todos son personas públicas, más no por eso todas personas públicas son oficiales o comisarios [...]".

En vez del carácter permanente del oficial, el comisario es esencialmente eventual, en cuanto a que su papel se reduce al de una comisión. Este no ejerce competencias

⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1998, p. 73 y ss.

⁴⁴ El Congreso de Viena de 1815, La Santa Alianza, Metternich, Tayllerland...

⁴⁵ Se puede ver la diferencia en el Derecho Público francés (Cfr. MONTAGNIER, G. y GUILLIENE, R., *Lexique des termes juridiques*, 13ª edit., Dalloz, París, 2001.) Así se diferencia entre *pouvoir administratif* y *puissance politique et sociale* (CHEVALIER, J., *Science administrative*, Puf, París, 1986.)

⁴⁶ BODINO, J., ob. cit., pp. 345-379.

⁴⁷ Los magistrados serían aquellos que en la República tienen autoridad de mandar, y si bien todo Magistrado es oficial, no todo oficial es Magistrado ya que éste en su acepción etimológica significa imperativo, señor, dominador, y después del príncipe es la primera persona sobre la cual recae el peso de los que tienen la suprema autoridad, siendo partícipe del poder, de la fuerza y de la autoridad del mandar (BODINO, J., ob. cit., pp. 507 y 544.)

propias sino del rey, cuyo simple ejercicio no le ha sido delegado y no constituye un *ius quaesitum*⁴⁸ y su mandato es revocable *ad nutum*⁴⁹.

Así los oficiales están investidos de una autoridad delegada, en virtud de la cual puede utilizar una *vis* coactiva sobre los particulares. Estos, oficiales según su grado a su vez, la adquieren, la ejercen y la delegan⁵⁰.

El soberano sanciona, por su poder la designación del funcionario, aprobando la unidad de la función (lo objetivo) con el individuo (lo accidental). En esta designación por parte del poder residiría el mecanismo de la transmisión, es decir, el nombramiento para ejercer unas determinadas funciones. Ahora lo que cambia es el mecanismo de la transmisión y el título que lo legitima. La cesión del poder es controlada y su ejercicio también mediante mecanismos jurídicos⁵¹.

El poder se transmite para prestar un *officium*, en el que se prestan servicios a fines colectivos. A quien se atribuye el *officium* se le otorgan potestades y su actividad constituye una función que está sometida a control. Es el contenido de la función lo que prevalece y no tanto el carácter personal de quien la desempeña⁵².

En ello observamos uno de los elementos determinantes del cambio en el ejercicio del poder, radicando en que en el modelo moderno el nombramiento ya no confiere una situación jurídica individual sino el ejercicio de una situación jurídica

⁴⁸ La teoría de los *iura quaesita* o derechos adquiridos, constreñía al monarca en aquellas actuaciones que, se decía, se enfrentaban a un derecho natural como la propiedad o a posiciones jurídicas previamente reconocidas por el mismo Rey o sus predecesores. Ahora bien, los derechos adquiridos podían también ser ignorados en casos aludiendo a la *necesitas regni* a la *suprema potestas* o a fórmulas similares a través de las que se hacían patentes las prerrogativas del poder público (Cfr. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M., "Potestades administrativas y poderes Constitucionales: en torno al proceso de juridificación del poder" en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 38, 1983.)

⁴⁹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 1999. p. 184.

⁵⁰ Ya hemos visto que para Bodino la tercera manifestación de la autoridad es la de nombrar los primeros oficiales, supone que estos, a su vez, quedan investidos de otra autoridad que les permite el nombramiento de oficiales menores "[...] no hay República donde no se permita a los mayores Magistrados, y a muchos cuerpos y colegios, nombrar ciertos oficiales menudos, como he mostrado que hacían los romanos; pero esto se hace en virtud, del oficio que tienen y casi como procuradores hechos con autoridad de sustituir [...]" (BODINO, J., ob. cit., p. 360.)

⁵¹ Aquí subyace la discusión doctrinal sobre si ese mecanismo de transmisión es una fórmula contractual o un acto unilateral de carácter patrimonial y además de naturaleza impersonal, como sostiene JEZE al señalar que el acto jurídico por el cual un individuo ingresa en el servicio público es un acto de condición, que no tiene por efecto jurídico crear para un individuo una situación jurídica individual, sino vestirlo de una situación legal y reglamentaria. (Cfr. JEZE, G., *Principios Fundamentales del derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires 1949, p. 267.)

⁵² Sobre las diferencias entre *munus* y *officium*, instituciones ambas propias del derecho canónico, como expresiones del oficio subjetivo y del oficio objetivo y de la evolución del *munus* público hacia el *officium* puede verse en GIANNINI, M. S., *Derecho Administrativo*, MAP, Madrid, 1991, pp. 144-151.

condicionada; el de un mandato. Por ello el mandatario, el servidor público es deudor y acreedor a la vez del poder y del servicio. La idea que debe resaltarse es que paulatinamente⁵³ este poder va resultado cada vez más vicarial de la función o del servicio para el que se otorga.

El poder justificado por razones divinas, por la idea de su trasmisión legítima o por la posesión de la fuerza coactiva, ha pasado a justificarse en la presunción de su ejercicio como servicio a la voluntad general -soberanía-. La Asamblea soberana delega el ejercicio del poder a la Administración, resultando ahora no tanto un medio para asegurar el mantenimiento de poder (policía, ejército, recaudadores de tributos...) cuanto un instrumento mediático destinado a satisfacer los intereses generales.

Sólo en la medida en que se produzca una variación en la justificación o legitimación de poder, variará también el papel de los que lo ejercen por delegación; el de su posicionamiento social y razón de ser; el de sus cometidos y funciones; el de sus derechos y obligaciones⁵⁴.

Una concepción de la legitimación política distinta⁵⁵, requiere un aparato⁵⁶ que lo sustente también distinto. Este aparato se sustentará en una filosofía instrumentada jurídicamente⁵⁷ y la vez organizada⁵⁸ respondiendo a un mismo fin.

⁵³ En nuestro país la divisoria entre el antiguo régimen y el Estado liberal en lo que respecta al personal administrativo no se sitúa en una fecha concreta, pues se producen vaivenes entre una y otra configuración político-administrativa durante las primeras décadas del siglo XIX. El fenómeno que puede servir para trazar el deslinde puede ser la enajenación de los empleos administrativos (denominados oficios por influencia canónica) prevalente en la monarquía absoluta. Estos eran vendibles, hipotecables, renunciables, y arrendables, tanto por parte del Rey como de sus adquirentes. Felipe V iniciará el proceso de rescate de los oficios, para su eliminación posterior. La venta de los oficios sería suprimida en 1810. OLMEDA GÓMEZ, J. A. y PARRADO DÍEZ, S., *Ciencia de la Administración, Vol II Los sistemas administrativos*, UNED, Madrid, 2000, p. 68.

Para HABERMAS la génesis del Estado moderno responde a la necesidad de una Administración financiera central en relación con el tráfico mercantil de las territoriales y nacionales en formación. (Cfr. HABERMAS, J., *Ciencia y Técnica como "Ideología"*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 131.)

⁵⁴ El principio de responsabilidad de los Agentes públicos se consagró en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En su artículo 15 se dispone que la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su Administración (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Problemas del Derecho Público al comienzo del Siglo*, Civitas, Madrid, 2001, p. 31.)

⁵⁵ Como subraya WEBER el concepto de poder es sociológicamente amorfo, todas las cualidades de un hombre son susceptibles de generar poder y colocarle en posición de imponer su voluntad, aunque lo fundamental es esa relación de poder que genera dominación o autoridad legítima. Sobre los tipos de dominación en Weber (racional, tradicional y carismática) y su relación con la burocracia, véase en WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, 10ª reimpresión para España, 1993, pp. 701-752.

⁵⁶ WEBER llama "Señores" a los dirigentes cuyo poder de mando efectivamente ejercido no procede de una delegación, y denomina "aparato de mando" al conjunto de personas que se ponen a su disposición (WEBER, M., ob. cit., p. 705.)

La delegación y la transmisión del poder no es muy diferente en sí misma; los nombramientos no dejan de ser meras ritualidades (la espada, la sacralización, el cetro...), ahora más regladas (nombramiento, presupuestos, aceptación, periodo de prueba), antes más discrecionales; se conceden prerrogativas (inmunidades, y también responsabilidades...) y derechos (exacciones...); se exigen deberes (fidelidad al Rey...).

No cambia tanto el continente cuanto el contenido: la legitimación de ser de los Agentes Públicos, que no es otra que la de servir a la colectividad, o al menos a un poder que ya no se sirve no se legitima en sí mismo.

4.- El Intento de distinción entre funcionarios de autoridad y funcionarios de gestión

Servicio *in genere* es la fuerza legitimadora de la Administración moderna. Servicio a través de la Administración. Administrar requiere estar dotado de medios de coerción, por ello, aunque la Administración inicia en la modernidad un camino nuevo que supone un cambio cualitativo y cuantitativo, en la medida en que cada vez son menos los Agentes Públicos dotados de *imperium* pero con mayor legitimación, al estar estos Agentes mejor ordenados y controlados hacia sus fines.

LAFERRIÈRE⁵⁹ distinguiría los actos de autoridad y los de gestión dentro de la categoría de los actos de administración. Los primeros manifiestan el *imperium* de la organización ejecutiva del Estado. Pero la distinción entre actos de autoridad y de gestión se abandona al comenzar nuestro siglo al ser engullidas en las nociones de servicio público y de *puissance publique*.

⁵⁷ “[...] el Estado moderno tiende a no ser más una soberanía nacional que manda, para llegar a ser una federación de servicios públicos que administran los detentadores de la fuerza más grande, teniendo no más el derecho de mandar, sino el deber de asegurar el funcionamiento ininterrumpido y productivo de estos servicios [...]” (DUGUIT, L., *Traité de Droit constitutionnel*, vol. I, 3ª edición, París, 1927, p. 589.)

DUGUIT pretendió sustituir las bases tradicionales de este derecho, que venía girando entorno al concepto de soberanía, para poner en su lugar el del servicio público. Toda actuación administrativa deviene así en actuación de servicio público (Cfr. GARRIDO FALLA, F., “El concepto de servicio público en Derecho Español” en *Revista de Administración Pública*, nº 135, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 9.)

⁵⁸ Para WEBER la burocracia es el tipo más puro de dominación legal en virtud de estatuto, ya que se obedece no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida, la cual establece al propio tiempo a quién y en qué medida se deba obedecer. (WEBER, M., ob. cit., p. 707.)

⁵⁹ LAFERRIÈRE, E., *Traité de la jurisdiction administrative*, París, 1887.

A comienzo del s. XX expresaba BERTHÉLEMY⁶⁰ que:

"[...] Hay funciones que son la participación en el poder de mando: conferidas en condiciones legales, sea por el Jefe del Estado, sea por otros funcionarios, sea incluso por elección, no tienen ninguna base contractual; no hay contrato entre el Jefe del Estado y el funcionario, ni entre el Estado personal moral y el funcionario. Y hay otras funciones que, constituyendo un lazo entre las personas morales administrativas y los que trabajan por su cuenta, son verdaderos arrendamientos de servicios, contratos de puro Derecho civil [...]" .

Si bien BERTHÉLEMY reconoce en su obra las críticas de sus contemporáneos⁶¹, la distinción entre funcionarios de autoridad y de gestión -deudora entre otros de LAFERRIÈRE-⁶² se corresponde también con la distinción entre funciones:

"[...] funciones de autoridad; funciones de gestión: he aquí la distinción gracias a la cual es sencillo definir la naturaleza de las funciones públicas [...]" .

Sencillez que parece limitarse a que como hay actos distintos, hay funciones y por tanto funcionarios distintos, y de esta sencilla distinción se derivan las siguientes consecuencias:

⁶⁰ Cfr. BERTHELEMY, H., *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13.^a ed. Rosseau Editeurs, París, 1933, pp. 55-67.

⁶¹ *Ibidem*, p. 56. Frente a esta distinción de dos clases de funcionarios reaccionaría parte de la doctrina francesa llamando la atención sobre la artificiosidad de la distinción y la imposibilidad de dividir rígidamente a los funcionarios en categorías. JEZE añadiría una tercera categoría de actos; la de aquellos desprovistos de toda naturaleza jurídica, y que BERTHÉLEMY refutaría incluyéndoles en los de gestión.

Ver la crítica general de DUGUIT en la p. 11 y ss. del *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo III; y la de HAURIOU en *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 9^o ed. París, 1919, p. 670 y ss.

⁶² La teoría no es original de este autor, aunque sí llega a ser en un momento su más fiel exponente cuando prácticamente ha sido rechazada por casi todos, aunque, como veremos, aparecen sus derivaciones en lugares y momentos insospechados, como en la discusión de la Constitución de la II República española. Anteriormente a BERTHÉLEMY, defenderá la distinción funcionarios de autoridad/funcionarios de gestión BOURGUIN, con notable éxito en los medios funcionariales. La distinción entre actos de poder y actos de gestión iniciada por LAFERRIÈRE será para BERTHÉLEMY una de las bases de su construcción jurídica (EMBID IRUJO, A., "La problemática actual de la huelga de funcionarios" en *Revista Española de Derecho Administrativo* n^o 19, 1978.)

Este antecedente aparece también en NEZARD, D. A., *Théorie juridique de la fonction publique*, París, 1901, como refiere DE LAUBADÈRE, A y GAUDEMONT, Y., *Traité de Droit Administratif*, Tome 5 La Fonction Publique, 12^a édition, LGDJ, París, 2000, pp. 34-35.

- 1) Las medidas represivas contra los ultrajes a los funcionarios no se aplican a los funcionarios de gestión, ya que no son depositarios de autoridad pública.
- 2) Las leyes de trabajo son aplicables, si hay lugar a ello, a los funcionarios de gestión. No son nunca aplicables a los funcionarios de autoridad.

La distinción quedó definitivamente arrumbada por la crítica doctrinal y fue calificada por la doctrina francesa⁶³ de 'periclitada'.

Ciertamente en la actualidad no puede mantenerse tal cual fue expuesta. Lo destacable es que ya se intentó una distinción en la composición de los Agentes Públicos, según un criterio funcional directamente relacionado con la actividad administrativa a desempeñar⁶⁴. Igualmente esta distinción -de hecho y de derecho- se ha mantenido con sus vaivenes y particularidades, desde diversas justificaciones y desde distintas denominaciones y diferentes regímenes jurídicos en los modelos de nuestro entorno social y político-administrativo.

Un estudio⁶⁵ sobre la evolución del papel de la Administración moderna y el criterio de legitimación desde su inicio hace dos siglos se sintetiza en un Estado policía con legitimación en la potestad pública; un Estado providencia legitimado en el servicio público, y un Estado omnipresente legitimado en la eficacia y participación. En definitiva observamos una evolución desde el paradigma Administración gendarme a la de Administración benéfica, indispensable, democrática, pluriorganizada, abierta a las demandas sociales participada y colaboradora y responsable y controlada⁶⁶.

Ahora en los comienzos del s. XXI surge la llamada Administración prospectiva o anticipativa como aquella que trata de prever las necesidades futuras con vistas a procurar los medios necesarios a su satisfacción, o bien con el fin de corregir el curso de estas necesidades conformando la futura sociedad considerada óptima por los

⁶³ LATOURNERIE, R., *Le droit français de la grève*, Ed. Sirey, París, 1972, p. 647.

⁶⁴ MAX WEBER a principios del siglo XX, ya no considerara a los funcionarios como los únicos que prestaban servicios profesionales y retribuidos a la Administración pública "[...] Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración, no son propietarios de los medios de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo y el patrimonio privado, entre la oficina y el hogar [...]".

(Cfr. WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, 10ª reimpression para España, 1993, p. 175.)

⁶⁵ LAUFER, R. y BURLAUD, A., *Dirección pública: Gestión y Legitimidad*, traducción de Marcos Martín, J. L. INAP, Madrid, pp. 44-55.

⁶⁶ DUSSAULT, R. y BERGEAT, L., *Traité de Droit Administratif*, Les presses de L'Université Laval, Quebec, 1984, pp. 8-16.

decisores públicos. Se trata pues no sólo de prever el futuro sino de influir en él de modo determinado⁶⁷ y hacerlo no es sino para que el poder sea más servicio.

Mucho han crecido los retos para la Administración desde que se hizo moderna, muchos y distintos son los papeles a desempeñar mediante sus medios. Si desde la sencillez pasada BERTHÉLEMY exigiera una distinción, tal vez se justificara aun más desde la complejidad de futuro.

⁶⁷ GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, 2ª edic. Eunsa, Pamplona, 1993, p. 576.

CAPÍTULO SEGUNDO.- EL EMPLEO PÚBLICO EN NUESTRO ENTORNO SOCIAL Y POLÍTICO-ADMINISTRATIVO ACTUAL

1.- Los grandes modelos teóricos

GAZIER⁶⁸, a principio de los setenta, describió dos modelos teóricos y paradigmáticos de Función Pública. Estos modelos se presentan no como destinados hacia la acción o la práctica, si no con el propósito de construir una Teoría General de la Función Pública en el mundo, pues la diversidad de cada modelo nacional concreto responde a su contexto social, reflejo de su civilización, cultura, tradiciones, geografía y estructuras políticas, sociales y económicas.

Los dos modelos que se presentan responden a un esfuerzo de síntesis, a una reagrupación por contextos geográficos-culturales; Europa, Estados Unidos, Países socialistas y países del llamado tercer mundo.

En el mundo contemporáneo, estos grandes grupos geográfico-culturales se reparten en los dos grandes sistemas.

Así en palabras del propio GAZIER⁶⁹:

“[...] si existen dos concepciones opuestas de Función Pública son mas bien fruto de puras construcciones del espíritu, que no inspiradas en sistemas existentes, las cuales puede designarse bajo los vocablos de estructura cerrada y estructura abierta... todos los sistemas se reconstruyen por una combinación de elementos de uno y otro de los dos modelos [...]”.

GAZIER considera que en todos los modelos nacionales aparecen los mismos problemas surgidos de la gestión de los recursos humanos, el reclutamiento, la selección, la formación, la clasificación, el estatuto jurídico de los empleados públicos.

Como señala el citado autor, el concepto de Función Pública es diverso según el contexto nacional. Con el mismo bien puede referirse al conjunto del personal del Estado; al personal de los servicios públicos; o a la Administración del personal. Por ello, los términos *Fonction publique*, *Civil Service* o *Administration du personnel* se están refiriendo a una misma realidad: La que se refiere tanto del conjunto de los

⁶⁸ GAZIER, B., *La Fonction publique dans le monde*, Edit. Cujas, París, 1972.
⁶⁹ Prólogo de la obra.

recursos humanos de la Administración, a su habilitación, a su gestión, o a su reglamentación.

Contextualizada la obra de GAZIER en un momento en que la Función Pública estaba en expansión ante las nuevas atribuciones al Estado, más allá de aquellas básicas y esenciales de mantener el orden social, gestionar los servicios públicos o encargarse de la evolución social y económica de la nación, dos son los grandes sistemas⁷⁰ que dividen el mundo contemporáneo.

1.1 Función pública de estructura abierta

La manera más fácil de concebir la Función Pública es considerar a la Administración como una empresa, reclutando y gestionando su personal como cualquiera de ellas.

El primer paso consistiría en hacer un preciso inventario de puestos de trabajo, en el que se reflejen las necesidades de dirección, ejecución, especialistas, servicios... Este inventario consiste en confeccionar unos catálogos en los que queden fijados las funciones y cualificaciones de cada puesto, bien de titulación general cuanto específica o de requisitos generales. Asimismo deberán fijarse las remuneraciones en consonancia con estas.

El segundo paso sería el reclutamiento del personal que pudiera realizar estas funciones, que puede realizarse de diversas maneras pero siempre en función de las necesidades cualitativas y cuantitativas.

El sistema abierto o de empleo, se fundamenta, al igual que las empresas privadas occidentales, en un catálogo muy preciso de puestos de trabajo. La selección del personal y su posterior nombramiento se hacen para un puesto de trabajo concreto, según las necesidades del servicio. La idea clave es el puesto de trabajo, definido como la unidad estructural básica integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una persona. Cada puesto de trabajo se considera como una unidad aislada e individualizada, de tal manera que su candidato sabe exactamente cuales van a ser las tareas y responsabilidades a asumir para las que su previa formación le capacita.

Si la Administración estima que el empleado público no hace bien su trabajo o decide amortizar o transformar el puesto de trabajo, podrá despedir al empleado,

⁷⁰ Término utilizado por el autor.

toda vez que este podrá, asimismo, dimitir si no está satisfecho. La idea principal es que no hay ningún vínculo definitivo entre ambas⁷¹. El vínculo jurídico con el empleado público es de naturaleza contractual, y los conflictos se resolverán por la jurisdicción ordinaria⁷².

Este sistema no implica esfuerzo de formación por parte de la Administración, ya que como la cualificación es previa para acceder al puesto, es por cuenta de los candidatos.

Las ventajas del sistema abierto serían pues la simplicidad⁷³, la flexibilidad⁷⁴ y la rentabilidad⁷⁵. Asegura una buena inserción de la Administración en el interior de la nación. Cuando un trabajador tiene una especialidad en un campo concreto hace su carrera tanto en la Administración como podría hacerlo en empresas privadas. Nuestros conocimientos se los prestamos a unas y u otras.

Pero no toda la Administración está compuesta por especialistas; no todas sus funciones corresponden a especialistas⁷⁶, toda vez que la Administración no es una empresa que busca como fin último la rentabilidad, si no un equilibrio entre los intereses generales y los particulares que debe arbitrar, así como una visión largoplacista de la Administración.

Hay por lo tanto un ir y venir entre la Administración y el sector privado, un flujo constante de entrada y salida que le garantiza una función integrada dentro de la vida del país.

⁷¹ No es necesario dotar a estos Empleados públicos de estatutos diferentes de aquellos trabajadores comunes. Ellos tienen un empleo en la Administración de la misma manera que podría tenerlo en la privada ¿Por qué darles un estatuto propio? Están por unos pocos años, no hay razones para los privilegios, no hay carrera, sino simplemente empleo.

⁷² MARTINEZ MARIN, A., *Régimen jurídico de lo funcionarios*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 13.

⁷³ Gestionar una Función Pública de este estilo consiste verdaderamente en una clasificación de puestos, disponer de un fichero actualizado de todos los empleos con sus cualificaciones precisas y necesarias, y fijar las remuneraciones respondan a las exigencias del mercado.

⁷⁴ Mientras que la Administración tenga necesidad de ciertas categorías de personal, no ha de preocuparse por su despido posterior, el empleo cesa y con él, el personal. Este ya se ocupará de buscarse otro empleo. Si en sentido inverso se quiere crear servicios nuevos o aumentar el volumen de la Administración, se establecen las descripciones de los empleos correspondientes, se hace la publicidad necesaria y se recluta. Los candidatos se presentan solos. Esto es ciertamente una gran ventaja.

⁷⁵ No se utilizan más agentes de los que tenemos necesidad, toda vez que éstos conocen su especialidad, porque han sido reclutados exactamente para el puesto concreto.

Este sistema se basa en normas de derecho privado y adquiere gran preocupación la rentabilidad, el coste y eficacia de los servicios y de sus agentes. La flexibilidad y la rentabilidad son las notas características de éste modelo (CASTILLO BLANCO, F. A., "Las políticas de recursos humanos en las Administraciones Públicas: consideraciones jurídicas" en Rodríguez Fernández, A. (Dir.), *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 100.)

⁷⁶ Hay tareas menos definidas como las de Administración general que requieren de un aprendizaje y experiencia progresiva que se adquiere a lo largo de una carrera.

Para GAZIER en este sistema la Administración no es un mundo a parte, ella es abierta, está abierta a la sociedad, es la definición misma del sistema⁷⁷.

1.2 Función Pública de estructura cerrada

Para GAZIER⁷⁸ frente a la Función Pública abierta hacia la sociedad se opone, punto por punto, otro sistema: el de la Función Pública cerrada en ella misma. La estructura cerrada quiere decir que la Administración Pública es considerada como algo aparte en el interior de la sociedad que pide especificaciones particulares y un personal que consagre toda su actividad profesional dentro de la Administración organizándose un régimen de promoción que llamamos la carrera.

El sistema cerrado o de carrera, se basa en la existencia de cuerpos jerarquizados que gozan de estatutos generales y/o especiales. Dos son los elementos esenciales: el estatuto y la carrera. El Estatuto significa que hay reglas particulares para la Función Pública y que los funcionarios públicos no son trabajadores comunes. Tienen unos derechos y obligaciones distintos a estos, y unas responsabilidades y beneficios especiales⁷⁹.

La carrera significa que la entrada en la Administración no es sólo para cubrir un puesto de trabajo determinado, sino la expectativa de una serie de empleos organizados y jerarquizados, a los que se va accediendo a lo largo de la vida profesional de una manera reglada, en la que conforme se adquieren mayores cuotas de responsabilidad, se incrementan las remuneraciones.

La selección y posterior nombramiento no se realiza para un puesto determinado, sino para un cuerpo, en el que se irá progresivamente ascendiendo. Este sistema se asienta más en normas de Derecho Público y los factores de coste y rendimiento están sometidos a las necesidades de los intereses generales. Junto a la existencia de

⁷⁷ “[...] En effet la Administration n’ est pas un monde à part, elle est ouverte: c’est la définition même du système [...]”. GAZIER, ob. cit., p. 26.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ La formación previa es más polivalente y no tan especializada como en el modelo abierto. Esta formación más general supondrá la base para el acceso a desempeños diversos y cada vez más difíciles, complejas y elaboradas. Es una carrera profesional para toda la vida, los cambios organizativos no van a significar su despido. Los funcionarios públicos se van a beneficiar sobre todo de la estabilidad en el empleo, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado. Como contrapunto a esto van a tener unas obligaciones específicas, como la de dedicación exclusiva; prohibición de la dimisión; sindicación; participación política; huelga. La Administración va a ocuparse de ellos mientras dure esta carrera y tras ella a través de los derechos pasivos.

la nota de méritos para el acceso al puesto y permanencia del personal, se da la de carrera, estatuto especial y jerarquización.

El vínculo jurídico con el empleado público es de naturaleza reglamentaria o estatutaria y unilateral y los conflictos se resolverán por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las ventajas del sistema es que estos recursos humanos están adaptados al espíritu de las Administraciones Públicas, a la que se consagran de por vida, y es dentro de ella, donde van a adquirir la formación, competencia y experiencia para el cometido del llamado Servicio Público estando más sensibilizados a las necesidades de los intereses generales, que a la de la rentabilidad inmediata⁸⁰.

Las notas desfavorables son las de burocratización, menor rentabilidad⁸¹ y rigidez en la política de personal, lo que supone una mayor complicación para gestionar la Función Pública, al tener que ajustar los recursos humanos a las necesidades, salvaguardando los derechos de éstos en armonía con las funciones necesarias a desempeñar, toda vez que es a la Administración la responsable y competente de la formación y perfeccionamiento de éstos.

1.3 Entre la teoría y la *praxis*

Para GAZIER en los modelos teóricos se da una clara oposición entre ambos. El abierto es más simple y de estilo privado-comercial, reclutando personal cuando lo necesitan y prescindiendo de él cuando sea pertinente. El cerrado es de inspiración militar, se entra como soldado o como oficial pero para prestar un servicio para toda la vida, ascendiendo en la jerarquía con el transcurso del tiempo. Como en el ejército, no existe la necesidad de rentabilidad sino la idea de misión, la de prestar un servicio público.

No existen sólo dos estructuras técnicas opuestas, sino dos filosofías distintas que responden a diferentes concepciones sobre la vida profesional, que se oponen netamente cuando pasamos de un sistema a otro.

⁸⁰ Lo que en sucede también en algunas empresas. Japón constituiría la máxima expresión de ello, donde las empresas (*Kaishas*) se ajustan al modelo cerrado de Función Pública. No obstante desde la crisis financiera de 1998, y como consecuencia de los despidos masivos, los jóvenes japoneses han roto los lazos de fidelidad que sus padres mantenían con las empresas, éstos ahora van allá donde mejor se les paga.

⁸¹ La rentabilidad es menor debido a la menor motivación de los funcionarios, pues los malos hábitos, arropamiento, inmovilismo, rutina, pugnan con las necesidades constantes de espíritus dinámicos, reformistas y de adaptación.

Estos sistemas, tal y como se acaba de definir, no se encuentran nunca en su estado puro. Dentro de las diferentes Funciones Públicas nacionales observamos una mezcla de las dos.

El sistema cerrado está más implantado, aunque los países que lo asumen utilizan el abierto de una manera marginal para los empleos contractualizados. De la misma manera, aquellos países que aplican el sistema abierto⁸² incluyen también elementos del sistema cerrado. Por lo tanto hay una mezcla de ambos sistemas, si bien conviene su distinción a la hora de analizar la aportación de cada uno de los elementos propios a cada uno de los diferentes modelos nacionales de Función Pública.

Para GAZIER en el modelo abierto, -y esta es una idea que debe enfatizarse- la Administración no es un mundo aparte, está abierta a la sociedad, es la sociedad misma, por ello la Función Pública tiene un papel y una aportación que hacer a la vida social concreta. En su conjunto, las Funciones Públicas modernas no constituyen hoy en día una clase social diferenciada en el seno de la nación. Se afirman como un servicio a toda la nación, un reflejo fiel de la misma, estando abiertas a todos sus ciudadanos sin distinción alguna por su origen⁸³. La Función Pública juega un rol dentro de la actividad social de un país y lo hace particularmente dentro de tres sectores: la vida sindical, la política de empleo y la política de promoción social.

La Administración es el primer empleador de un país, la mayor empresa, y resulta evidente el esfuerzo presupuestario que ello conlleva. En cuanto a la política de promoción social, los Agentes Públicos disfrutan de una instrucción y formación que les garantiza una ascensión en la jerarquía social, y con ciertas reservas, puede considerarse a la Administración como la punta del progreso social⁸⁴, toda vez que no puede obviarse que la misma es un soporte absolutamente necesario para el desarrollo económico y social de la nación⁸⁵.

El papel de la Función Pública es relevante para el progreso de cualquier nación, y mayor relevancia se dará si la Función Pública se comporta de una manera más abierta a la sociedad.

⁸² Como EE.UU., China o los países soviéticos (GAZIER, B., ob. cit., pp. 59-68.)

⁸³ Social, de género o de etnia, no obstante los papeles que desempeñan en los países socialistas o del tercer mundo GAZIER, B., ob. cit., pp. 227-228.

Un pormenorizado análisis da cuenta de un mayor componente de las clases medias en la Administración.

⁸⁴ Refiriéndose al estatuto de privilegios de que gozan los Agentes Públicos con respecto al sector privado.

⁸⁵ GAZIER, B., ob. cit., pp. 238-241. GAZIER como epílogo de su obra cita a un gran defensor de la Función Pública, MAO TSÉ-TUNG el cual dijera que "[...] Como el soldado que se alista y se encuentra como un pez dentro del agua, el funcionario, en una deseada Función Pública moderna adaptada y dinámica, también se encontrará cómodamente en el interior de la Nación, como un pez en el agua [...]".

En la *praxis* lo importante se sitúa en la conjugación y adaptación que cada país hace de los elementos propios de cada modelo a su contexto. Deben existir pues, elementos de uno y de otro, los que mayores ventajas comparativas aporten en cada caso, hay que huir de cualquier dogmatismo al respecto. De nada serviría una flexibilización y rentabilidad, sin un espíritu de servicio, de misión propia, de militancia axiológica. Igualmente las bondades del modelo abierto tampoco servirían si al socaire de la flexibilidad se truncaran principios de estabilidad de algunos puestos de trabajo por mor de prácticas de *spoils system*.

Por eso en la tarea de una modelización ideal para un sistema de Empleo Público actual, habrá que analizarse los elementos de los modelos reales que realmente aportan ventajas. Más aún, como se modulan estos elementos y se adaptan a los diversos contextos político-administrativos para sustraerse a las desventajas, disfuncionalidades, tentaciones y perversidades que algunos pueden generar.

2.- El Empleo público en la Unión Europea

En la tarea de modelización conviene destacar los elementos clave propios de los modelos teóricos que se utilizan en nuestro espacio político y jurídico europeo común. Un esfuerzo de síntesis en la descripción del Empleo Público de los países de la Unión Europea pasaría por lo siguiente:

A) Todos los países en general son modelos mixtos que giran en torno a los patrones, cerrado y abierto.

La articulación de los recursos humanos es distinta según el país, aunque no muy distante de los modelos teóricos de referencia, ya que las opciones son muy limitadas, al situarse alrededor de los paradigmas cerrado o abierto. La mayoría de los países mantienen un híbrido de ambos; por ello, se habla de que son más cerrados, o más abiertos⁸⁶. Si los clasificáramos desde más cerrados a más abiertos, comenzaríamos por la Unión Europea y Francia⁸⁷ y seguiríamos por Alemania e Italia⁸⁸ y como un modelo aparte, situaríamos al Reino Unido.

⁸⁶ CERVILLA MARTÍNEZ, P., "El acceso a la Función Pública española de los ciudadanos comunitarios", en *Revista Jurídica La Ley*, nº 89, Madrid, 1994.

⁸⁷ En los modelos continentales que siguen a Francia, como Bélgica y España, las reformas producidas desde el siglo pasado han venido manteniendo el vínculo de Funcionario público para un amplio espectro de las funciones a prestar en ella. Solamente cuando no

La casi totalidad de los países europeos han institucionalizado los dos. Mientras la idea de puesto de trabajo es esencial, se siguen manteniendo los cuerpos de funcionarios. Mientras se establecen la permanencia de un grupo de Agentes Públicos mediante relaciones estatutarias, otro grupo de ellos se vincula mediante contratos temporales. Se exige una formación previa para el acceso y por otra parte la formación es completada de manera continua por la Administración. La estabilidad para el puesto y cargo es consagrada normativamente, y por otra parte se prevén medidas de flexibilización y racionalización de los recursos humanos, y así un largo etcétera.

Todos los países combinan elementos de ambos, y ningún modelo teórico se da en estado puro, toda vez que en algunos países tal es la adaptación de los elementos, o la incidencia del contexto político-administrativo que impide su adscripción a bando alguno, so pena de tener que hacer tantas excepciones como elementos definitorios existentes.

B) La principal consecuencia de la combinación de los elementos cerrados y abiertos es la coexistencia de regímenes jurídicos estatutarios y contractuales.

En Francia dentro de los Agentes Públicos se encontrarían los funcionarios en sentido propio, dotados de las notas de nombramiento para un puesto permanente, integración en la jerarquía administrativa y titularidad de un grado; los agentes en prácticas; y los auxiliares⁸⁹. El estatuto funcional se aplica desde las reformas iniciadas en 1983, en pie de igualdad a los Funcionarios de Estado; de las Corporaciones Locales, Regiones; Departamentos, oficinas públicas de viviendas de bajo alquiler y de Cajas de crédito local y a todos los establecimientos públicos que enumera la ley⁹⁰, siempre que su relación sea de carácter permanente.

La idea de funcionario va asociada con la idea de permanencia y la de participación directa en la ejecución de un servicio administrativo para la que se requiere de una

existen limitaciones legales que obliguen a proveer una plaza como funcional se permite la posibilidad de contratar empleados basándose en la legislación laboral ordinaria (Cfr. RAMÍO MATAS, C., *Teoría de la organización y Administración Pública*, Tecnos-Univ. Pompeu Fabra, Madrid, 1999, p. 79.)

⁸⁸ Asimismo podemos incluir a Suecia, Suiza y a Holanda.

⁸⁹ Denominados pseudo-funcionarios.

⁹⁰ Vg. Hospitales.

titulación pertinente y la investidura de una potestad de autoridad⁹¹, mientras que el de los contratados se identifica con la prestación de servicios temporales.

La ley de 11 de junio de 1983 para la que los empleos permanentes a tiempo completo de las Administraciones, servicios y establecimientos públicos del Estado deben ser ocupados por funcionarios públicos, toda vez que las sustituciones de estos, debe ser realizadas llamando a otros funcionarios. Si las funciones a realizar corresponden a necesidades permanentes, pero a tiempo parcial, o estas tienen un carácter ocasional o estacional son encomendadas a personal contratado. También se puede acudir al personal contratado cuando no existiendo funcionarios las necesidades de los servicios se requiera asegurar la prestación de las mismas, o cuando se trate de funciones nuevas asumidas por la Administración.

En FRANCIA no todos los agentes que sirven a los organismos públicos son funcionarios⁹², aun cuando estos suponen la categoría más importante, ni todos están sometidos totalmente al Derecho Administrativo, si bien este Derecho Público incide siempre en el estatuto jurídico del Agente Público.

Esquema semejante es el seguido por las Administraciones Públicas de la UE, Alemania e Italia, si bien varía la dimensión cuantitativa⁹³ y el criterio de distinción para la utilización de una fórmula u otra.

C) El régimen jurídico de las relaciones más contractualizadas siempre se encuentra modulado por la incidencia del derecho público.

El acudir en algunos supuestos a normas jurídico privadas para una mejor gestión de los recursos humanos, no supone *per se*, la pérdida de la naturaleza

⁹¹ La Constitución de la República francesa de 1958, en su artículo 34 condiciona la regulación del régimen jurídico de la Función Pública a una reserva legal. Señala el citado artículo 34 que la ley fijara las reglas referentes a "[...] *las garantías fundamentales para los Funcionarios civiles y militares del Estado* [...]". "[...] *Las disposiciones del presente artículo podrán ser concretadas y completadas por una ley orgánica* [...]".

Dentro de las reformas administrativas fue promulgado el vigente Estatuto de los Funcionarios públicos del Estado, por Ley número 84-5, de 12 de abril de 1984. Para este texto tienen la consideración de Funcionarios del Estado y de las Corporaciones; "*las personas que hayan sido nombradas para un empleo permanente y a tiempo completo y sean titulares de un grado de jerarquía en la Administración del Estado de los servicios exteriores, o presten sus servicios en establecimientos públicos estatales*".

⁹² Para el reconocimiento de esta categoría resulta condición necesaria, aunque no suficiente, la naturaleza jurídico pública del empleador. (Cfr. LACHAUME, J. F., *La Fonction Publique*, 2ª edición, Dalloz, París, 1998, pp. 5-7.)

⁹³ En Alemania los funcionarios (*Beamte*) suponen un el 32%, los empleados (*Angestellte*) y los trabajadores manuales (*Arbeiter*) el 68% (PARRADO DÍEZ, S., *Sistemas administrativos comparados*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 114.)

jurídico pública del Empleo Público. Y ello es así porque bien en algunos casos, existe un reconocimiento legal explícito o implícito en las normas de la Función Pública, o en otros, consecuencia de una interpretación judicial precisando el alcance, modulación y limitación de la normativa laboral en el Empleo Público, en cuanto choca con principios de derecho público.

En FRANCIA no sólo los agentes estatutarios están sometidos al Derecho Público, sino que también lo están los agentes contractuales de Derecho Público a los que un régimen de contratación administrativa más próximo al de Función Pública, sin serle éste de total aplicación.

En ITALIA se ha producido un cambio radical en su modelo, en el que se ha apostado por una contractualización casi generalizada con constantes remisiones al Derecho Laboral y al Código Civil pero que en realidad no altera la naturaleza jurídico-pública del modelo, ya que la naturaleza del empleador es la que califica la relación de empleo público incluso en la relación de carácter temporal⁹⁴.

A pesar de las reformas legislativas de 1983 y 1993 tendentes hacia la laboralización, el Empleo Público no ha sido contractualizado en su totalidad⁹⁵, ya

⁹⁴ Las líneas de separación entre el empleo público y el privado son cada vez más difusas, por lo que jurisprudencialmente se ha optado por un criterio nominalista para lograr esta separación: es pública la relación laboral entre un empleado y un ente público. No importa pues el contenido de la relación, ni el acto constitutivo, ni la duración sino la dependencia con un ente público. Así pues la naturaleza del empleador es la que califica la relación de empleo público (Cfr. CASSESE, S., *Las bases del Derecho Administrativo*, INAP, Madrid 1994, p. 202.)

En Italia la jurisprudencia ha ido creando un régimen jurídico que ha supuesto modulaciones en la aplicación del Derecho Laboral pero sin hacer pronunciamientos generales sobre el modelo. La jurisprudencia del Consejo de Estado tuvo que hacerlo ante la presencia de entes públicos independientes o auxiliares desprovistos de todo tipo de normas que pudieran regular la relación laboral de su personal.

En dictamen del Consejo de Estado de 31 de agosto de 1992 se afirmó una diversidad ontológica entre el empleo público y el privado y la imposibilidad de una unificación de sus respectivos regímenes a la luz de las disposiciones constitucionales.

Incluso con los empleados públicos vinculados con una relación de trabajo de carácter temporal, que incluye figuras contractuales muy heterogéneas, cuyo objeto son labores de carácter manual, administrativa o técnica, en los que su régimen jurídico es en definitiva de un arrendamiento de obra, los órganos jurisdiccionales han sentado el principio de que la ausencia de cualquier regulación se aplicarán las normas del Derecho Laboral siempre que éstas respeten los principios generales del Empleo Público.

⁹⁵ La ley 93/1983, de 5 de marzo, marco del Empleo Público, es la expresión de una combinación singular entre el mantenimiento del *status* de los empleados públicos y la contractualización del tratamiento económico y normativo de estos. Aplicable a todas las Administraciones Públicas, distingue que materias están reservadas a normas de rango legal y cuales otras pueden ser reguladas por negociación colectiva. La *ratio* de la reforma obedece al deseo de controlar el déficit público elevado y descontrolado. Los últimos Gobiernos de Dini en 1995 y Prodi en 1996 han acentuado el carácter pragmático de las reformas en el empleo público, condicionadas por la necesidad de sanear las finanzas como requisito indispensable para alcanzar la convergencia de Maastricht.

También se ha afirmado que el proceso de contractualización en la Función Pública italiana tiene mucho que ver con el afianzamiento de las organizaciones sindicales en

que existen sectores del mismo cuya regulación sigue siendo estatutaria⁹⁶, toda vez que el contrato, o las normas generales sobre la contratación no son la única fuente reguladora. Siguen existiendo relaciones de trabajo y condiciones de ellas sustraídas de la negociación toda vez que el sistema de fuentes *iusprivatistas* se encuentra condicionado en su aplicación⁹⁷.

D) *Podemos encontrar una suerte de personal heterogéneo al servicio de la Administración que hace difícil una calificación del mismo, si bien son frecuentes las que distinguen entre personal permanente y temporal, y la que lo hace entre personal propio y externo.*

Distinciones entre personal permanente y no permanente, entre empleados propios y personal externo, hacer difícil una taxonomía de todo el conjunto de personal que sirve a la Administración⁹⁸. Aparecen y desaparecen las categorías, las diferentes perspectivas permiten una clasificación múltiple que no agota ni acota la cuestión. De todas ellas, las que predominan son aquellas que diferencian entre personal permanente o no⁹⁹ y entre personal propio y externo, justificando que no formen parte del personal de la Administración los que se han denominado¹⁰⁰

general, y correlativamente a su difusión y fortalecimiento en la Función Pública. (Cfr. ROMANO, A., "El Derecho Administrativo italiano: aspectos de su evolución" en *El Derecho Administrativo en Italia (I)*, Documentación Administrativa n° 248-249, 1997, p. 68.)

⁹⁶ Militares, Fuerzas de seguridad, Procuradores, Abogados del Estado, Magistrados y docentes universitarios.

⁹⁷ El artículo 2-2 del Decreto Legislativo 29/1993, de 3 de febrero se dice "Il rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati disposizione adicional capo I, Titolo II del libro V del Codice Civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto legislativo"

Los Convenios colectivos, Código Civil y las leyes que regulan las relaciones de trabajo subordinado en la empresa, son aplicables en la medida en que son compatibles con la especialidad de la relación y con los límites vinculados a la prosecución de los intereses generales en los términos definidos en él, toda vez que esta ley establece un régimen jurídico propio de primer grado por las normas del citado decreto, y en su defecto las oportunas del Código Civil referentes al Derecho Laboral.

⁹⁸ AUBY considera que para sus objetivos la Administración se sirve de un conjunto de personal dispar, mezclado sin orden semejanza ni armonía (*un ensemble assez hétéroclite*) (Cfr. AUBY, J. M. y AUBY, J. B., *Institutions administratives*, 7ª édition, Dalloz, París, 1996, p. 369.)

⁹⁹ Clasificación principal de Francia y Unión Europea.

¹⁰⁰ Respecto de Francia, AUBY realiza una primera distinción entre colaboradores ocasionales de la Administración y empleados permanentes (Cfr. AUBY, J. M. y AUBY, J. B., *Ibidem*), realizando posteriores distinciones entre los mismos.

Entre los colaboradores ocasionales encuentran los Contratistas de la Administración, bien sean en régimen de derecho privado, de derecho público; ciertas autoridades administrativas (Concejales); colaboradores benévolos (Protección civil, Cruz Roja); colaboradores forzosos (servicio militar.) En obra anterior, diferenciaba entre personal

‘colaboradores ocasionales’, aunque estos presten un servicio a la Administración o ésta se sirva de ellos para prestarlo y aun cuando realicen funciones muy semejantes incluso idénticas.

A ambas clasificaciones les atribuye un *status* jurídico distinto (público o privado), que sirve asimismo de criterio de clasificación, el del régimen jurídico pero que en realidad resulta vicarial de ellas.

E) *Ausencia generalizada de un modelo constitucional determinado, del que pueda extraerse unas bases sólidas para una configuración del Empleo Público mismo.*

Las normas constitucionales no establecen ningún modelo determinado. Suelen mencionar una serie de principios aplicables a todos los empleados públicos, sea cual sea su régimen jurídico. Las Constituciones reservan a la ley el diseño y desarrollo del modelo con la única limitación del respeto a los principios que ella fija.

Excepción se da en el caso de ALEMANIA, país en el que su texto constitucional¹⁰¹ fija los criterios para la distinción de empleados públicos, permitiendo la sujeción al Derecho Privado del personal que no ejerza funciones con potestades públicas con carácter no permanente, aunque sí excluye a los funcionarios del desempeño de funciones que no entrañen el ejercicio de potestades públicas.

Es el único caso en que la norma constitucional establece la reserva de funciones de soberanía al personal funcionario. La Ley fundamental de Bonn es muy explícita estableciendo que, el ejercicio de potestades soberanas como función permanente debe reconocerse a Funcionarios públicos sometidos a un régimen jurídico de derecho público.

de la Administración y colaboradores de la Administración. (Cfr. AUBY, J. M. y DUCOS-ADER, R., *Droit Administratif: La Fonction Publique, les biens publiques, les travaux publics*, Dalloz, 13ª edic., París, 1973, p. 21.)

¹⁰¹ La Ley fundamental para la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949 en su artículo 33 establece “[...] 4. El ejercicio de las competencias de soberanía se encomendará por regla general (*in der Regel*) a título de tarea permanente a Funcionarios públicos de carrera, que estarán sujetos a una relación de derecho público de servicio y de lealtad.

5. El régimen jurídico de la función pública se regulará dentro del respeto a los principios fundamentales tradicionales del funcionariado de carrera.[...]”

Los principios constitucionales han sido desarrollados fundamentalmente por la ley marco federal de derecho de Funcionarios de 27 de febrero de 1985 (última redacción de 24 de julio de 1995) y por la ley federal sobre el Estatuto de los Funcionarios de la federación de 27 de febrero de 1985 (reformada el 14 de septiembre de 1994.)

El rasgo diferenciador principal reside, precisamente, en la distinta naturaleza del régimen jurídico por el que cada uno de ellos se vincula con la Administración Pública. Por un lado, el personal Funcionario¹⁰² sometido a un régimen jurídico-público (estatutario), y, por otro, el personal laboral integrado, en terminología alemana, por los empleados y trabajadores de la función pública sometido a un régimen (formalmente) jurídico-privado¹⁰³, que, además de estar sujeto a las reglas moduladoras del llamado Derecho administrativo privado, se halla cada vez más asimilado, en su contenido material (colectivamente pactado), al régimen jurídico-privado del personal Funcionario.

F) *Se utiliza en general un concepto amplio y material de Función Pública que lo equipara al de Empleado público.*

Es de notar que existen muchas y contradictorias definiciones de Función Pública¹⁰⁴ se dan en el mapa europeo. Igualmente el concepto de funcionario resulta algo distinto en todos y cada uno de los ordenamientos existentes en el mismo¹⁰⁵. El obstáculo que supone esa falta de homogeneidad debe, por tanto, y a pesar de la dificultad que ello entraña, ser superado en aras de la construcción de ese ansiado espacio social y económico único aglutinador de las distintas realidades económicas¹⁰⁶, políticas y sociales que conviven en el marco de la Unión Europea.

La doctrina científica se ocupó de dar cuenta del carácter anfibológico del concepto de Función Pública, según el punto de vista de análisis¹⁰⁷, reconociendo la ausencia

¹⁰² *Beamte.*

¹⁰³ *Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes.*

¹⁰⁴ "Las múltiples y contradictorias definiciones sobre la Función Pública" se titula uno de los capítulos del libro de JUNQUERA GONZÁLEZ, J., *La Función Pública en la Europa de los doce*, INAP, Madrid, 1986.

¹⁰⁵ FERNANDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., "Influencia de la normativa europea sobre el concepto de funcionario" Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.*

¹⁰⁶ Portugal dentro del plan de estabilidad y crecimiento nacional tiene previsto, para reducir su déficit, amortizar 40.000 empleados públicos antes del 2006 de un total de 700.000, a razón de 1'5% anual (*El Mundo* de 26 de diciembre de 2002.)

¹⁰⁷ "[...] A veces se entiende por Función Pública en sentido orgánico el conjunto del personal de la Administración, que es de composición diversa y comprende categorías extremadamente variadas. Otras veces y desde la misma perspectiva orgánica designa a una sola parte de ese personal.

En sentido formal, Función Pública puede significar el régimen jurídico aplicable al conjunto del personal administrativo, pero este sentido también está desprovisto de unidad, puesto que si una parte de su personal está sometido a un estatuto de Derecho público, otra parte se regula por el derecho común del trabajo, aunque adecuado con algunas reglas

generalizada de un concepto preciso y homogéneo de Función Pública, que pudiera ayudar a delimitar con precisión su exacto contenido. Mientras que para unas regulaciones, la nota delimitadora de la Función Pública es la permanencia, para otras es el ejercicio de potestades públicas o las de autoridad, o como resultado de un criterio orgánico o bien en la mayoría de las veces, es fruto de una combinación de todos ellos. Igualmente puede predicarse la imprecisión con respecto a conceptos estrechamente relacionados como son los de ejercicio de la soberanía, potestades, poder publico...¹⁰⁸

Pero sobre lo que no cabe duda es que ha tomado carta de naturaleza la utilización del término de Empleo Público en la práctica totalidad de los modelos comparados, respondiendo al hecho sociológico y jurídico de la existencia de un combinado de figuras y categorías heterogéneas que impone y exige hablar de un concepto amplio material y orgánico de la Función Pública, desde el cual se entendería que integra el Empleo Público tanto a la actividad organizada vicarial de la Administración pública, y al conjunto de recursos humanos que le sirven organizadamente¹⁰⁹.

G) *Inexistencia de un concepto homogéneo de funcionario ni de Empleado Público.*

La misma suerte que ha corrido la idea de Función Pública, la ha padecido la del Empleado Público, y esta situación de indefinición y heterogeneidad conlleva la consiguiente imposibilidad de transplantar, sin reservas, las definiciones y elementos que un sistema de legislación positiva ha elaborado para sí. El concepto de funcionario no puede considerarse al margen de un Estado, historia, legislación y jurisprudencia¹¹⁰.

exorbitantes... En fin, en sentido material, se entiende por Función Pública una actividad consistente en colaborar de manera permanente en la actividad de la Administración.[...]"

Cfr. AUBY, J. M. y DUCOS-ADER, R., *Droit Administratif: La Fonction Publique, les biens publiques, les travaux publics*, París 1986, p. 5.)

¹⁰⁸ La amplitud e indeterminación con que se utiliza el concepto de poder público puede verse en las normas que regulan la libertad de circulación de trabajadores en el ámbito comunitario.

¹⁰⁹ En esa inteligencia se entiende la capción italiana de *Impiego Pubblico* La doctrina lo utiliza de manera habitual (Vg. CASSESE, S., *Las bases del Derecho Administrativo*, MAP, Madrid, 1994, p.202; GIANNINI, M. S., *Derecho Administrativo*, MAP, Madrid, 1991, p. 359.; CARINCI, F., en "Una reforma abierta: la denominada privatización del Empleo Público" en *El derecho administrativo en Italia: tendencias actuales*, Documentación Administrativa nº 243, 1995, p.73.; y VANDELLI, L. "Tendencias del Derecho Administrativo en Italia" en *El Derecho Administrativo en Italia (I)*, en *Documentación Administrativa* nº 248-249, 1997, p. 19.

También en cierta intelección de la francesa de *Fonction Publique*.
¹¹⁰ ROYO VILLANOVA, S., "El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo derecho español", en *Revista de Administración Pública*, nº 44, 1964, p. 10. Clarificador de la situación es la siguiente opinión "[...] no cabe olvidar que en los países

El término funcionario tiene en FRANCIA una acepción restringida¹¹¹. En el Estatuto de 1959 se consideraban funcionarios a los agentes que requirieran las dos condiciones de titulación adecuada y empleo permanente¹¹².

En la UE se sigue un esquema semejante, mientras que en ALEMANIA se opta por el del ejercicio o no de funciones de soberanía.

En los modelos comparados se emplea el término Empleado público, personal de la Administración, Agente público, Servidor Público, Servicio Civil o Funcionarios en su acepción sociológica para referirse con ellos al conjunto de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública¹¹³. En general, los términos de Agente o empleado público son los que responden a la idea de Empleo Público. El empleado público es el género¹¹⁴, mientras que la especie lo sería el personal funcional, laboral, estatutario... Es el carácter de persona jurídico-pública, para quien se prestan servicios, el principal elemento diferenciador.

Por otra parte cabe decir que la nota de permanencia no agota el concepto, si bien aun cuando ésta sea la pretensión normativamente deseable, no impide que pueda extenderse el concepto a quienes presten servicios de carácter temporal en la Administración, por cuanto las normas del Empleo Público les serán igualmente exigibles mientras subsista la relación.

En FRANCIA la idea de Agente Público está más arraigada. Para la doctrina francesa se emplea la expresión de 'Agente público' o 'Agente de la Función Pública' en sentidos diversos. Uno de ellos sería, con un criterio amplio, el de uso corriente por el que se considera 'funcionarios' a todos a todas las personas que trabajan para el sector

que aplican este modelo francés hay millones de personas que son funcionarios y no realizan nunca actos de poder". (Cfr. BAENA ALCÁZAR, M. y PIQUEMAL, M., "Las Administraciones nacionales ante la Unión Europea" en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 90, 1996.

¹¹¹ DEBBASCH, C., *Ciencia Administrativa*, Madrid, 1981, p. 331.

En efecto, para el Estatuto de febrero de 1959 mucha parte del personal administrativo se encontraba colocado bajo un régimen de Derecho Privado. De otra parte no todos los Agentes Públicos eran funcionarios.

La jurisprudencia definió a los funcionarios como aquellos agentes públicos que participan de modo directo en la ejecución de un servicio administrativo.

¹¹² CASADO IGLESIAS, E., "La función pública vigente en Francia" en *Revista General del Derecho*, 1992.

¹¹³ El art. 1-4ª) de Convenio de lucha contra la corrupción de agentes extranjeros en la lucha en las transacciones comerciales, hecho en París el 17 de noviembre de 1997 (Instrumento de Ratificación por España de 3 de enero de 2000) define al "Agente público extranjero" como cualquier persona que ostente un cargo legislativo, administrativo o judicial de un país extranjero, tanto por nombramiento como por elección; cualquier persona que ejerza una Función Pública para un país extranjero, incluido un organismo público o una empresa pública y cualquier funcionario o agente de una organización internacional pública.

¹¹⁴ O personal al servicio de la Administración pública. Al igual que en el modelo francés lo es el "agente público." o el "personal de la Administración".

público¹¹⁵, quienes trabajan para Organismos Públicos¹¹⁶, o quienes colaboran en los servicios públicos¹¹⁷ denominados también 'Personal de la Administración', pudiendo distinguirse entre los que están sometidos al derecho público y los que lo están bajo el régimen jurídico del Derecho Privado o del Derecho Laboral común.

Otras opiniones científicas prefieren referirse a los Agentes Públicos desde una visión más restrictiva, incardinándose éstos, a su vez, dentro de la noción más amplia de personal de la Administración, siendo la distinción fundamental bien la del régimen jurídico al que están sometidos¹¹⁸ o la vinculación de sus funciones con la idea de servicio público¹¹⁹.

¹¹⁵ DUPUIS, G.; GUEDON, M. J. y CHRETIEN, P., *Droit Administratif*, Armand Colin, 6º edic. París, 1998, p. 316 y ss.

¹¹⁶ Indica PEISER:

"[...] Para asegurar la ejecución de las tareas que le son confiadas, las entidades publicas utilizan una masa considerable de personal. Para el hombre de la calle todos ellos son funcionarios. En realidad no es cierto, la Administración utiliza el servicio de personas en el cual el régimen jurídico es variado[...]".

"[...] La concepción misma de la Administración Pública en Francia, función pública considerada como una verdadera encarnación del poder público, llevaría a considerar a todos los colaboradores como Agentes "Públicos" sometidos a un estatus particular y derogatorio al derecho de trabajo. Aun así, siempre se ha admitido que la administración recurriese a un personal sometido a un *status* de Derecho Privado [...]".

Para este autor los criterios de la distinción serían el de que si el organismo demandante de empleo no tiene la personalidad de derecho público, es decir si el Agente no es del Estado, de una colectividad local o de un establecimiento público, no será un Agente público, pudiendo distinguirse entre Agentes públicos funcionarios y Agentes públicos no funcionarios.

(Cfr. PEISER, G., *Droit administratif de la fonction publique*, 16ª édition, Dalloz Editeur, París, 2001, pp. 7-19.)

¹¹⁷ "Agent Public; terme générique désignant tout collaborateur d'un service public, le plus souvent administratif, associé pour une certaine durée à l'exécution directe de l'activité spécifique de celui-ci et relevant à ce titre du droit administratif. Un grand nombre d'entre eux ont la qualité juridique de fonctionnaires et sont soumis à des règles générales uniformes. Les différents services publics emploient également des salariés soumis au droit privé, en nombre plus ou moins grand selon la nature de leurs activités". (Cfr. MONTAGNIER, G. y GUILLIENE, R., *Lexique des termes juridiques*, 13ª édité., Dalloz, París, 2001, p. 28.)

¹¹⁸ De tal manera que para ser Agente Público se precisa no sólo la presencia de una persona jurídica pública como empleadora, sino el sometimiento del trabajador al Derecho administrativo. Los Agentes Públicos pueden ser a su vez, funcionarios y no funcionarios, lo que dependerá tanto del organismo al que sirvan (servicios públicos administrativos, empresariales o comerciales) cuanto de las funciones a desempeñar (directivas, de intervención contable... etc.) (Cfr. DE LAUDABARE, A. y GAUDEMONT, Y., *Traité de Droit Administratif*, Tome 5 *La Fonction Publique*, 12ª édition, LGDJ, París, 2000, pp. 18-27.)

¹¹⁹ Es el utilizado por AUBY. Son agentes públicos si participan en la ejecución directa del servicio público. Y ello aunque sean subalternos, implica considerar el servicio público de manera muy amplia, lo serán todas aquellas personas que forman parte de la actividad inherente al servicio público. Por el contrario, no serán -su estatuto es del asalariado de Derecho Privado- los que forman parte de las actividades industriales o comerciales de la Administración, ya que estas no son específicas del servicio público. (Cfr. AUBY, J. M. y AUBY, J. B., *Institutions administratives*, 7ª édition, Dalloz, París, 1996, p. 371.)

H) *Algunos países se sitúan teóricamente al margen de los arquetipos, pero en la práctica responden a los esquemas y características ya vistas.*

En el REINO UNIDO su peculiar construcción política, jurídica y administrativa ha conllevado a una singularidad en el régimen jurídico de su Empleo Público, sobre todo con relación al resto de países de la Unión Europea¹²⁰.

Los Funcionarios son servidores de la Corona y carecen de una regulación general o marco jurídico ya que existe una reglamentación recogida en diversos códigos¹²¹ cuyo contenido y aplicación se justifica en la previa existencia de un acuerdo tácito entre las partes. Los funcionarios británicos¹²² en tanto que empleados de la Corona, no cuentan con dicho estatuto en razón de las propias características del Derecho británico. El núcleo de este régimen descansa, en el reconocimiento de un procedimiento de reglas ciertas, reconocidas como justas por sus miembros y en la concepción de autoregulación propia de la experiencia anglosajona, siendo los términos y condiciones de empleo¹²³ y los códigos de prácticas objeto de negociación con los sindicatos de funcionarios.

El *Civil Service* británico es una función pública de carrera y se refiere tan sólo a los empleados públicos encuadrados en la Administración central (Departamentos y Agencias) con ciertas excepciones¹²⁴.

¹²⁰ Una característica del sistema de gobierno inglés, es el antagonismo entre el mundo del derecho y el de la Administración

Se ha dicho que la mentalidad y preparación de los funcionarios públicos ingleses ofrecía un marcado contraste con la de los países continentales en los que la licenciatura de derecho era casi condición *sine qua non* en la carrera administrativa, de tal manera que se obvia, la importancia de los aspectos jurídicos de la organización y Administración de los servicios públicos, de ahí que la Función Pública resulte de escasa trascendencia en el Derecho Administrativo inglés (WADE, H. W. R., *Derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.)

¹²¹ Entre ellas, la orden del Consejo de la Administración Pública y el Código de dirección de la Administración Pública publicado en 1993.

¹²² FABREGAT ROMERO, P., "Reino Unido" en *Modelos de Función Pública comparada*, Colección informes y documentos MAP-BOE, Madrid 1997, p. 71.

¹²³ *General terms and conditions of service.*

¹²⁴ Servicio Nacional de Salud, Cuerpos de Médicos y de la Policía.

Hasta el "Informe Fulton" que originó la reforma que terminó con la fórmula del funcionario generalista a favor del especialista, la carrera administrativa se estructuraba en tres conjuntos funcionariales en virtud de la formación y titulación de sus integrantes. Éstos a su vez se dividían en grados personales; La *Administrative Class* que formada por universitarios, es la superior y ejerce labores de asesoramiento, resolución de problemas y de mando. La *Executive Class* se ocupan de los servicios de material y contabilidad, estudio y documentación; la *Clerical Class* con tareas subordinadas y de oficina, asisten a los Funcionarios de clases superiores.

Además de estas clases se integran en el *Civil Service* numerosos funcionarios especializados o facultativos (médicos, arquitectos, abogados...) (Cfr. PARADA, R., *Derecho Administrativo Vol. II: Organización y Empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 389.)

Las normas que regulan su régimen jurídico, estatutarias o no, son de un contenido, derechos y obligaciones, semejantes al del resto de países de la UE y los problemas de gestión, guardan estrecha similitud con los propios de estos, lo que en perspectiva de convergencia europea¹²⁵, nos encontraremos en breve con una suerte de aproximaciones y concordancias.

l) *Los modelos no son estáticos sino dinámicos, se encuentran en una constante reforma que busca una optimización de los recursos humanos y que responde a los cambios de política social y económica afrontados en la UE.*

El modelo de las ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA que cada vez tendrá más ascendencia sobre los nacionales, tiende hacia una nueva concepción estructural entre personal propio (funcionarios y Agentes contratados) y personal exterior. Los Agentes contratados se sitúan en la frontera del personal propio y el exterior, mientras que dentro de esta categoría, a los Agentes temporales, cada vez más se les viene agrupando dentro de una nueva categoría, impropriamente denominada 'personal estatutario'. Por su parte, a los Agentes auxiliares se les acerca al personal exterior¹²⁶, y que denota un dinamismo hacia una nueva estructuración personal estatutario/personal exterior, a la que habrá que estar muy atento.

En el REINO UNIDO se debate sobre la conveniencia de elaborar una ley de la Función Pública. El 'Informe Nolan' del año 1995 apostaba por la conveniencia de una regulación de rango legal sobre el *Civil Service*, siempre que fuera acordada por consenso entre los partidos políticos¹²⁷. El modelo actual de la Función Pública

WADE considera que una definición burda de la Función Pública incluiría en ella a todos los cargos no políticos de la Corona, con la única excepción de las fuerzas armadas. Ello supondría incluir a los empleados auxiliares y laborales. La Función Pública en sentido más estricto la integrarían aquellos que ocupan posiciones de mayor importancia constitucional y que constituyen la *Administrative Class* (WADE, ob. cit., p. 30.)

¹²⁵ Tras la convergencia económica y la política ya se está poniendo en marcha la jurídica. Sin duda tendrá su reflejo en el Empleo Público.

¹²⁶ La dicotomía originaria funcionarios-Agentes tiende a verse sustituida en documentos oficiales, por la de personal estatutario-personal exterior (FUENTETAJA PASTOR, J. A., ob. cit., p. 45.)

¹²⁷ Dice el citado informe. "[...] El Gobierno ha empezado un proceso de consultas acerca de si la Administración Pública debería dejar de regularse por la Prerrogativa, y si debería estar sujeta a un estatuto redactado en términos estrictos. Entendemos las ventajas de una Administración Pública bajo un estatuto, siempre que se pueda alcanzar un consenso entre los partidos acerca del alcance de la legislación. Recomendamos que el nuevo código de la administración pública se haga efectivo de inmediato, sin que se espere a la legislación correspondiente. [...] Reconocemos la lógica de los argumentos del Gobierno que sostiene

británica está en estos momentos en un claro proceso de transformación, abandonando gran parte de sus postulados esenciales hacia un modelo aún no determinado con claridad. En este proceso influyen necesariamente los problemas de organización, la creación de *Quangos*¹²⁸ y agencias de todo orden así como el propio proceso de privatización y reducción del papel del Estado. De ahí, que algunos autores¹²⁹ consideren que se aprecia una paulatina aproximación hacia el sector privado¹³⁰.

En ALEMANIA¹³¹, en la actualidad hay una tendencia hacia la unificación entre el régimen de Funcionarios públicos y trabajadores, motivada por la acción sindical, habiéndose llegado a proponer¹³² la modificación del artículo 33-4 de la Ley Fundamental de Bonn y el abandono del Estatuto de la Función Pública¹³³ a la vez que se ha venido dando una laboralización de algunos sectores públicos¹³⁴.

que ese tipo de legislación no debería cambiar la base constitucional de la Administración Pública ni otorgar a los Funcionarios derechos especiales por encima de los de otros empleados [...]". (NOLAN, A., "Normas de conducta para la vida pública" en *Documentos INAP*, nº 9, Ministerio de Administración Pública, Madrid, 1996, p. 74.)

¹²⁸ "Quango" es el término, de origen anglosajón, se utiliza para designar a cada uno de los organismos administrativos que no tienen dependencia directa del Gobierno. Organismos que pueden tener funciones de carácter ejecutivo, consultivo e incluso judiciales (cuasijudiciales, más exactamente.)

Así, pues, un "Quango" vendría a ser una Administración independiente: un ente público u organización cuya autonomía o independencia funcional del Ejecutivo viene garantizada por la Constitución o por una ley que le confiere dicho estatuto peculiar.

¹²⁹ SALMERÓN SALTO, M. H., ob. cit., p. 117.

¹³⁰ PALOMAR OLMEDA, A., "Derecho de la Función Pública", *Régimen jurídico de los Funcionarios Públicos*, 3ª edición, Dykinson, Madrid 1996.

¹³¹ A pesar de haber sido objeto a finales de los años '60 y principios de los '70, no sólo de un vivo debate doctrinal, más tarde aplacado, sino incluso de un estudio (de tendencia más bien escéptica, eso sí) realizado por una comisión especial nombrada al efecto por el Gobierno federal.

CASTILLO BLANCO mantiene que el sistema de doble empleado público no es precisamente de lo más brillantes del modelo alemán de Función Pública. Desde 1949 el principal intento de reforma se realiza precisamente para eliminar este sistema dual, cuya reforma no pudo llevarse a cabo por la falta de mayoría de la coalición gubernamental social-liberal para la reforma constitucional. (CASTILLO BLANCO, F. A., *Acceso a la Función Pública Local (políticas selectivas y control jurisdiccional)* Comares, Granada 1993, p. 181.)

¹³² Grupo parlamentario de los Verdes y el Sindicato de Funcionarios públicos.

¹³³ ASENSIO MERINO, S., "Alemania" en *Modelos de Función Pública comparada*, Colección informes y documentos, MAP-BOE, Madrid, 1997, p. 25.

¹³⁴ Puede verse en BACIGALUPO SAGGESE, M., "Reducción y laboralización de la Función Pública alemana en el marco del proceso de privatización de servicios públicos de los años noventa (en particular, la privatización del control aéreo, los ferrocarriles, el correo y las telecomunicaciones)" en "Función Pública y Laboralización", *Documentación Administrativa* nº 243, INAP, Madrid, 1995. Y también en FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función Pública comunitaria*, Marcial Pons, Barcelona, 2000, p. 47.

J) *Dentro de ese dinamismo se observa una tendencia general a la apertura a la posibilidad de que algunos puestos de trabajo de la Administración Pública de estados miembros de la Unión Europea puedan ser ocupados por ciudadanos comunitarios.*

Dinámicas convergentes con causas idénticas¹³⁵ están provocando al socaire de la convergencia jurídica comunitaria, que uno de los bastiones del Empleo Público empiece a demolerse -la reserva de los empleos públicos para los nacionales-.

El artículo 1.1 de la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, de acceso a determinados sectores de la Función Pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea¹³⁶ permitió el acceso a los nacionales comunitarios a aquellas funciones o puestos que no implicasen una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público o se trataran de funciones que no tuviera por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones públicas.

Esta norma del Empleo Público español y todas las correlativas de los demás países miembros de la UE, fue consecuencia de la interpretación por el TJCE del artículo 39 del TCEE al disponer que la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad quedará asegurada, a excepción de los empleos en la Administración Pública¹³⁷.

Esta interpretación ha supuesto un acervo común de contenido y filosofía, en contra de anteriores actitudes chauvinistas, desconfiadas y celosas¹³⁸ con lo extranjero, aunque fuera nacional (comunitario).

¹³⁵ Acervo jurídico común, apertura a la inmigración, fenómenos demográficos, políticas de seguridad nacional.

¹³⁶ En redacción por Ley 55/1999, de 29 de diciembre de Medidas, fiscales, administrativas y sociales.

¹³⁷ Consecuencia de la indeterminación del precepto, ha sido la necesidad de que el TJCE haya ido fijando que empleos públicos no se encuentran excluidos por el artículo 39-4 del Tratado (Vg. Hospitales, Centros docentes, investigación, arquitectos municipales, jardineros, etc.) Los criterios del Tribunal son:

Que la inaplicación de la libre circulación a los empleos en la Administración Pública debe entenderse de manera restrictiva. (artículo 39-4 TCEE)

El concepto de Empleo público es de alcance comunitario, no puede dejarse a la discrecionalidad de cada Estado ni al reenvío a los ordenamientos nacionales. Es irrelevante la naturaleza jurídica del vínculo con las Administraciones Públicas. Ha de prevalecer el criterio material o funcional frente al orgánico o institucional para determinar la exclusión.

(Cfr. LÓPEZ ESCUDERO, M. y OTROS, *Derecho comunitario material*, McGraw-Hill, Madrid, 2001, p. 99.)

¹³⁸ Esta apertura recientemente lo ha sido incluso para extranjeros. Desde el 4 de diciembre de 2002 los extranjeros pueden acceder a los puestos de la RATP (*Régie Autonome de Transports Parisiens*) al haberse derogado el artículo 9 de su estatuto que exigía la nacionalidad francesa de sus candidatos.

Igualmente puede mencionarse la posibilidad de que ciudadanos iberoamericanos y de antiguas colonias puedan acceder a las Fuerzas Armadas en España.

K) *Ese dinamismo se encuentra en clave de dar soluciones homogéneas a problemas similares de la Administración Pública situadas en torno a la introducción de las herramientas de la Nueva Gestión Pública y la institucionalización axiológica dentro de la cultura organizativa.*

La Nueva Gestión Pública postula la introducción de técnicas del *management* privado y su adaptación a la gestión pública, en esa filosofía, y a título de ejemplo se ha pretendido en ITALIA una potenciación de la Función Pública directiva, para que la denominada *dirigenza* asuma mayor responsabilidad, y aumente su eficiencia. Mayor flexibilidad en la movilidad, contratos sometidos al Derecho Privado de duración entre dos y siete años, con un sistema de renovación discrecional aunque no arbitrario, que incluiría el despido incluso, son medidas legales para incentivar los buenos resultados en la gestión, pues la relación entre los políticos y los *dirigenti* no es jerárquica sino de dirección, de acuerdo con unos objetivos marcados¹³⁹.

Igualmente en ITALIA se ha optado por la implantación de valores propios del Empleo Público mediante la redacción de un Código de comportamiento de los empleados de las Administraciones Públicas¹⁴⁰.

Dicho código es instrumento de parcial recuperación de diversos aspectos propios del modelo tradicional de Función Pública, estableciendo un cuerpo homogéneo de normas de conducta, no en cuanto prestadores de trabajo sino en cuanto integrantes de una Administración Pública¹⁴¹. Así el código responde a las premisas de reconstruir una deontología del Empleo Público, tutelar su prestigio y la de la imagen de la Administración Pública y determinar de manera más clara el correcto cumplimiento de la prestación laboral, las funciones que tienen encomendadas los

Sin embargo la propia legislación española prohíbe que puedan obtener la habilitación para ser personal de seguridad privada, a quienes no sean ciudadanos comunitarios o nacionales de un Estado parte en el Acuerdo sobre el espacio económico europeo -artículo 10-3,a)) Ley 23/1992, de 30 de julio de seguridad privada. Así lo ha reconocido el TS frente a sentencia de un TSJ que concedió el permiso de trabajo para tal cometido a un ciudadano del Perú con quien España mantiene Convenio de doble nacionalidad.

¹³⁹ PARRADO DIEZ, S., *Sistemas administrativos comparados*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 88-92.

¹⁴⁰ Decreto Legislativo 29/1993, de 3 de febrero, en su artículo 58-bis y Decreto del Ministerio de la Función Pública de 28 de noviembre de 2000 complementado y desarrollado por la Circular del Ministerio de Administración Pública nº 2198 de 12 de julio de 2001.

¹⁴¹ BLASCO DIAZ, J. L., "El Código de comportamiento de los Empleados Públicos italianos de 28 de noviembre de 2000" en *Revista de Administración Pública* nº 158, 2002, pp. 432-447.

empleados públicos y definir sus deberes en cuanto parte de la organización administrativa¹⁴².

La introducción de una cultura propia está siendo materia común a los diversos países de la UE¹⁴³.

3.- El Empleo público en Iberoamérica

Los vínculos histórico-culturales que mantiene nuestro país con Iberoamérica nos inducen a realizar un somero estudio del Derecho comparado del Empleo Público. En líneas de principio nada novedoso ofrecen, no sólo porque según GAZIER se reagruparían geográfica y culturalmente en los países del llamado tercer mundo¹⁴⁴ y para él responderían a los paradigmas predichos con la particularidad de que son de construcción reciente y aun se encuentran, a pesar del dinamismo tendente a ello, lejos de fijar sus contornos definitivos¹⁴⁵, toda vez que la influencia en ellos de los países europeos o anglosajones que en su día fueron sus metrópolis, dejaron sus respectivas improntas político-administrativas¹⁴⁶, y que a pesar de las adaptaciones nacionales, no se perderían del todo.

En líneas generales, puede hablarse de un paralelismo en los rasgos fundamentales de casi todos los modelos nacionales iberoamericanos, tal vez, porque muchos han

¹⁴² Los destinatarios son fundamentalmente aquellos que desarrollan funciones administrativas y directivas, mientras que los empleados públicos no laboralizados quedan excluidos y se dotarán de códigos éticos específicos.

¹⁴³ Vg. El llamado Informe Nolan (NOLAN, A., "Normas de conducta para la vida pública" en *Documentos INAP n° 9*, Ministerio de Administración Pública, Madrid, 1996) la Carta portuguesa del Servicio Público de 1993 o el Informe realizado por el servicio de Gestión Pública de la OCDE de 1996 conocido por PUMA/OCDE, que contiene un estudio de cómo se administra la Ética en diferentes países de la organización, entre los que se encontraban Reino Unido, Finlandia, Noruega, Portugal, y los Países Bajos. (VID. WASHINGTON, S. y ARMSTRONG, E., *La ética en el servicio público. Informe del Servicio de Gestión Pública de la OCDE*, MAP, Madrid, 2000.)

¹⁴⁴ GAZIER, B., ob. cit., pp. 68 y ss.

¹⁴⁵ La obra de GAZIER está escrita en 1974, y se incluye en esta agrupación de países; África, América central y del sur, Medio oriente y el sudeste asiático. No debemos olvidar que en Iberoamérica poco se ha avanzado, por no hablar de recesión, en términos de desarrollo, en la última veintena del siglo XX.

¹⁴⁶ GAZIER refleja que la Administración fue ejercida de manera directa mediante funcionarios de la metrópoli, o a través del control de instituciones locales (Vg. La *Direction de la Fonction Publique* para los países dependientes de Francia y la *Civil Service Commission* para las colonias inglesas) mientras que indígenas ocupaban puestos subalternos.

Los esfuerzos de la ONU de crear escuelas regionales de formación para el personal administrativo indígena, tuvieron que abandonarse ante la influencia nacional de sus lugares de ubicación: Ankara, El Cairo, Brasil y Costa Rica. Esta última escuela acabó ocupándose del conjunto de países de América Central

sido importados de otros países de su entorno, conforme han ido elaborándose constituciones democráticas.

Los rasgos fundamentales en estos países serían los siguientes:

- a) Casi todas las normas Constitucionales mencionan una serie de principios aplicables a todos los empleados públicos, sea cual sea su régimen jurídico¹⁴⁷.
- b) Estas normas fundamentales reservan a la ley el desarrollo del modelo¹⁴⁸.
- c) Utilización de un concepto muy amplio de Función Pública en muchos casos más allá de lo que denominaríamos en nuestro entorno europeo como Empleo Público¹⁴⁹.

¹⁴⁷ El artículo 191 y 192 de la Constitución de COSTA RICA; República de EL SALVADOR, artículos 218 a 222 de su Constitución política de 1982; República de ECUADOR, artículos 120 a 125 de la Constitución Política de 1998; República de HONDURAS, artículos 256 a 259 de su Constitución de 1982; República de GUATEMALA, artículos 107 a 116 de la Constitución Política; BOLIVIA, artículo 43 a 54 de la Constitución Política de 1995; PARAGUAY, artículos 98 a 106 de la Constitución de 1992.

En ARGENTINA, guarda silencio su Constitución sobre el modelo o las bases del empleo público, siendo una norma con rango legal la que define el mismo.

¹⁴⁸ En COSTA RICA la Ley n° 6227 de 2 de mayo de 1978, General de la Administración Pública; la Ley n° 1581 del 30 de mayo de 1953 reguladora del Estatuto de Servicio Civil. (Reglamento de la ley Estatuto de Servicio Civil de 14 de diciembre de 1954)

En URUGUAY su Constitución de 1997 estipula que por ley se creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrán los cometidos que ésta establezca para asegurar una Administración eficiente así como la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central.

Los Entes Autónomos comerciales e industriales regularán su propio estatuto para los funcionarios de su dependencia, el cual será sometido a la aprobación del Poder Ejecutivo.

La ley podrá establecer normas especiales que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los Gobiernos Departamentales y de todos los Entes Autónomos, o de algunos de ellos, según los casos.

En MÉXICO el Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán tanto entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo, como entre los poderes de la Unión, el Gobierno del distrito federal y sus trabajadores, señalando algunas condiciones especiales como que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, es decir se establece una normativa básica para todo el Estado mejicano que ha de ser respetada y completada por las constituciones de los diversos estados federales. (Vid. La Constitución del Estado de Chiapas en su artículo 69 y la Constitución del Estado de Puebla en su artículo 124).

¹⁴⁹ En PANAMÁ se parte de un concepto de servidor público muy amplio calificándose a quien desempeña servicios remunerados para la Administración, bien de forma permanente o temporal, toda vez que existe un Servicio Civil obligatorio de naturaleza temporal en conjunción con uno profesional. Su Constitución de 1972 señala que son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.

d) Se utiliza las expresiones de servidor o trabajador público, de la carrera pública, integrantes en la idea de 'servicio civil'¹⁵⁰.

e) Se constata una dualidad del régimen jurídico que responde a diversos criterios utilizados centrados en los de permanencia y órgano para el que se presta el servicio¹⁵¹.

En MÉXICO se parte de un concepto muy amplio de Función Pública que incluye, no sólo a los funcionarios públicos y a los empleados públicos, sino inclusive al personal político, empleándose el concepto de servidores públicos.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece que se reputaran como *servidores públicos* a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal o en el Distrito Federal.

Las diversas constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos de la Constitución de la Unión, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

¹⁵⁰ En la legislación positiva de COSTA RICA se establece un concepto amplio de Función Pública en el que dentro del término "Servidores públicos" están comprendidos todos aquellos que trabajan para la Administración Pública excepción hecha a los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, cuando los mismos sean contratados por el Estado conforme al ejercicio de su capacidad de Derecho privado, toda vez que tampoco se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al Derecho común.

Se consideran equivalentes los términos "Funcionario Público", "Servidor Público", "Empleado Público", "Encargado de Servicio Público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al Derecho Común.

Las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, se regirán por el derecho laboral, o mercantil, según los casos. Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de Derecho Público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativas, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo. A los efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos

Es de notar que sea fuera la propia regulación del Derecho Laboral la que definiera al Empleado público. Los Artículos 585 y 586 del Código de Trabajo de 1943, consideran trabajador del Estado o de sus instituciones a aquellas personas que prestando a estos organismos un servicio material o intelectual, haya sido nombrado por la autoridad o halla sido incluido en las listas de presupuestos o en las plantillas. Se excluye al personal de elección popular, al de confianza, y al de dirección, quienes se regirán por disposiciones específicas. El propio Código de Trabajo establecía la excepción de sus normas cuando no resultaran compatibles con la seguridad del Estado o la naturaleza del cargo que ocupen. Hasta la entrada en vigor del Estatuto del Servicio Civil, era la única regulación del régimen jurídico de los trabajadores públicos, norma que ahora opera de forma supletoria y no exclusiva (ROJAS GUZMÁN, G., *"Los principios del Derecho Laboral Administrativo en el régimen de empleo público de Costa Rica"*, Tesis de Graduación para la Licenciatura en Derecho de la Universidad Escuela libre de Derecho de Costa Rica, diciembre, 1999, pp. 126-128.)

¹⁵¹ El régimen se articula sobre un modelo estatutario que comprende a las personas que en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. El personal civil de la Administración Pública Nacional integra el Servicio Civil de la Nación, existiendo

f) El Empleo Público laboral o contractualizado está claramente condicionado e influido por normas del Derecho Público. Esta incidencia viene reconocida en el ámbito normativo, jurisprudencial y científico¹⁵².

g) Búsqueda de marcos de comportamiento ético a través de una nueva cultura organizativa¹⁵³.

ordenamientos especiales cuando las necesidades de un determinado sector lo aconsejen, cuyo contenido se ajustará al del ordenamiento general, los que deberán ser aprobados por el Poder Ejecutivo Nacional.

El personal que integra el Servicio Civil de la Nación se agrupa en torno a la categoría de *permanente* y el *no permanente*. (Ley n° 22.140, de 18 de enero de 1980 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, desarrollada Decreto n° 1797/80 de 1 de septiembre de 1980.)

¹⁵² Para el modelo costarricense el Derecho Administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos, aunque a los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración se regirán por el Derecho Laboral, o Mercantil, según los casos. Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativas.

El Voto n° 1696/1992 del 23 de agosto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia estableció:

“[...] los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos [...]”.

“[...] El Empleo Público en su totalidad se encuentra regulado en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, y es regido por el Derecho Público [...]” ROJAS GUZMÁN, G., ob. cit.

“[...] La naturaleza del empleo está determinada por la naturaleza de su régimen, aunque en principio, la regla general es que la naturaleza pública de un ente determina el régimen aplicable. Las excepciones se encuentran tanto en las leyes generales como en legislaciones especiales. Así ocurre con los entes descentralizados y con los entes públicos no estatales.[...]” (Cfr. BAUTISTA VIVAS, O., *El Sindicato (formación, disolución e instituciones que origina)*, Investigaciones Jurídicas, San José de Costa Rica, 1997, p. 99. (capítulo VI, apartado 6.11 referente a las Convenciones colectivas en el sector público. Administración y empleo público).

“[...] Se trata de un régimen sustancialmente diverso del establecido por el Código de Trabajo, ya que el Derecho Administrativo rige las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos. El concepto de empleo público involucra de antemano su contraposición a las relaciones laborales privadas [...]”. (Cfr. CASCANTE CASTILLO, G. E., *Regímenes de empleo y procesos de despido en la Administración Pública*, Investigaciones Jurídicas, San José de Costa Rica, 1997, pp. 61-62.)

¹⁵³ Destacaríamos en ese marco la Ética Pública como eje transversal en los programas de formación y la consideración del Derecho Administrativo como garante de la Ética Pública. (Conclusiones del Seminario Internacional sobre profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica, organizado por la AECI del Ministerio de Asuntos Exteriores de España en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, febrero de 2002 publicado en AA.VV., *La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica*, MAP, Madrid, 2002, pp. 273-280.)

h) Se avanza hacia una pretendida profesionalización de la Función Pública en la que se dé un clima de cultura organizativa en la que se conjugue la modernización administrativa con independencia, estabilidad en el cargo, eficacia, formación continua...¹⁵⁴

La dinámica en la que se hallan los modelos de Iberoamérica es similar a la de la UE, si bien como en otras materias se mantiene atrasada en el plano de los logros, consecuencia de la falta de medios necesarios.

4.- La Función Pública comunitaria como modelo de referencia

La denominada Función Pública comunitaria, resulta en líneas de principio un modelo del que es predicable su primigenia y básica estructuración, recogida en el llamado derecho comunitario secundario, pero se observan ciertas incoherencias que impedirían el calificativo de modelo totalmente coherente y racional, que conllevara la postulación de una modelización isomórfica desde las mismas.

Se trata pues de encontrar algunos elementos que permitieran *mutatis mutandi* ser informadores de un modelo ideal, pues no ha de perderse de vista la contextualización social y político-administrativa.

La Administración de la UE sirve a unos fines, y la española, como el resto de la de naciones miembros, sirven a otros, y esto es un elemento de diferenciación. Sin embargo no hemos de obviar que los fines de unos y de otra cada vez son más convergentes, máxime cuando se está debatiendo en la actualidad el sistema político definitivo de ordenación política. Quizás éste suponga en su día la fijación de un régimen jurídico básico para el Empleo Público de todos los estados miembros (federados o confederados). Y de ser así, no resultará ser muy diferente del que ahora pasamos a analizar.

¹⁵⁴

Ibídem.

4.1 La pretensión normativa

En las Administraciones de las Comunidades Europeas¹⁵⁵ a partir de 1968 todos los Funcionarios y personal al servicio de los distintos organismos que componen las Comunidades Europeas dispusieron de un régimen jurídico unificado¹⁵⁶, el Reglamento (CEE, EURATOM, CECA) n° 259/68, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (REFCE) y el régimen aplicable a los otros Agentes de estas Comunidades (RAA)¹⁵⁷, sin perjuicio de la existencia de algunas reglamentaciones específicas o excepcionales.

La distinción entre Funcionarios y otros Agentes fue estructurada en el REFCE sobre la base de la titularización y de la permanencia. Todo el personal estaría incluido entre una u otra categoría. Mientras que los primeros serían el núcleo básico y permanente que otorgaría estabilidad y continuidad a la Administración comunitaria, el segundo constituiría un recurso excepcional para hacer frente a necesidades temporales o materiales, proporcionando la flexibilidad necesaria en la gestión de las eventualidades que pudieran surgir¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Hemos de advertir que bajo el término Administración comunitaria se incluye una abstracción de todos los aparatos administrativos de las Instituciones y Órganos de las Comunidades Europeas, pues ni la Unión Europea tiene personalidad jurídica, ni existe una entidad denominada Comunidades Europeas ni existe una Administración comunitaria única. Por ello con la expresión de empleados públicos de la Administración comunitaria, nos referimos al personal que presta servicios para la misma, en la inteligencia de ser equivalente al de Función Pública comunitaria utilizado por la doctrina (Cfr. FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons, Barcelona, 2000, p.42.)

Es en el año 1962, cuando la situación del conjunto del personal que constituía la Administración o Funcionarios de la Comunidad, logró cierta unificación lo que originó que el Consejo de las mismas aprobara, unos años más tarde, con fecha 21 de febrero de 1968, un único Estatuto.

El artículo 9-3 del Tratado de Ámsterdam, modificativo del Tratado de la Unión Europea establece que los funcionarios y los otros agentes de las Comunidades Europeas formarán parte de la administración única de dichas Comunidades y se regirán por las disposiciones adoptadas en aplicación del artículo 212 del TCEE, el cual dispone que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta a las demás instituciones interesadas, establecerá, por mayoría cualificada, el estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de dichas Comunidades.

En los Tratados no existe ni tan siquiera indirectamente una definición general de Administración Pública, y no son muchas las disposiciones que usan esa expresión, a diferencia del término Estado cuyo uso es frecuente (CHITI, M. P., *Derecho Administrativo Europeo*, Civitas, Madrid, 2002, p. 164.)

¹⁵⁶ Aun cuando cada institución gestiona su personal de forma autónoma. Bajo el término Administración comunitaria se incluye una abstracción de todos los aparatos administrativos de las Instituciones y Órganos de las Comunidades Europeas.

¹⁵⁷ Diario Oficial de las comunidades Europeas n° L 056 de 04/03/1968 P. 0001- 0007)

¹⁵⁸ Puede verse *in extenso* en FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.

El legislador comunitario quiso pues estructurar el modelo respondiendo al criterio¹⁵⁹ de puesto de trabajo permanente/no-permanente, toda vez que la referencia a un criterio funcional, enfatizando en la misión del Agente, no ayudaría a definir al funcionario.

El criterio de la permanencia supone el entendimiento de que la noción de puesto de trabajo permanente engloba únicamente a aquellos expresamente previstos como tales o denominados de manera similar en la norma presupuestaria¹⁶⁰.

Así, para el artículo 1º REFCE son “funcionarios aquellas personas que hayan sido nombradas en las condiciones previstas por el estatuto para ocupar un puesto con carácter permanente en alguna de las Instituciones comunitarias”.

Las funciones vinculadas con la representación, la negociación y el control del respeto del Derecho comunitario, o que impliquen el ejercicio de un poder de valoración o de decisión discrecional correspondiente a una verdadera política comunitaria sólo pueden ser ejercidas por funcionarios o excepcionalmente por Agentes temporales. No obstante los funcionarios y Agentes no se encuentran, a su vez, reservados y limitados a aquéllas.

Ello supone que el funcionario goza de estabilidad aunque sea suprimido el puesto de trabajo, y que este puesto, podrá ser ocupado temporalmente por un Agente contratado, sin que para éste implique estabilidad alguna.

Dentro de las funciones de los puestos no permanentes tendrían cabida las de naturaleza temporal, coyuntural, de emergencia... y su duración, estará sometida a condición resolutoria (interinidad, personal de gabinete...) o a término.

El modelo normativo primigenio de Función Pública comunitaria se hallaría normativamente estructurado en dos categorías¹⁶¹; la funcionarial-permanente y la de Agentes contratados-no permanentes.

¹⁵⁹ Se rechaza el criterio de la funcionalidad, de tal manera que basta una decisión presupuestaria para convertir el puesto en permanente y por tanto en funcionarial, si bien un puesto calificado de permanente, podrá ser ocupado temporalmente por otro Agente temporal.

¹⁶⁰ *Schmitz vs. Comisión*, de 19 de marzo de 1964.

¹⁶¹ Dualidad que se mantiene en el PCUE. Diversos preceptos se refieren a ella en la parte III dedicada a “las políticas y el funcionamiento de la Unión”.

Mediante ley se establecerán el estatuto de los funcionarios de la Unión y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión. La ley se adoptará previa consulta a las otras instituciones interesadas. (artículo 329)

...Los miembros de las instituciones de la Unión, los miembros de los comités, así como los funcionarios y agentes de la Unión estarán obligados... (Artículo III-332)

...En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones... La responsabilidad personal de los agentes ante la Unión se regirá por las disposiciones de su estatuto o el régimen que les sea aplicable. (Artículo III-332)

La organización de los recursos humanos de la Administración comunitaria se diseñó normativamente pensando en un personal funcionario preparado para funciones permanentes y cuantitativamente más numeroso, y por los otros Agentes pensados para responder a necesidades particulares y previsiblemente reducido¹⁶².

Pero en la práctica, ha ido aumentando de forma rápida, sobre todo últimamente la figura de los otros Agentes ante el notable éxito que ha supuesto para la Administración comunitaria al asegurar la flexibilidad, tanto de tipo organizativo como financiero, necesaria de cara al continuo proceso de integración europea, no siempre previsible en cuanto a sus modalidades¹⁶³.

La regulación de los denominados "Otros Agentes Comunitarios" viene determinada por el RAA, que forma parte del precitado REFCE. Estos Agentes no pueden realizar tareas de Función Pública, salvo excepciones, y las que realicen serán siempre accesorias y no permanentes. Constituyen un grupo heterogéneo con regulación también heterogénea y que es fundamentalmente mixta; contractual y reglamentaria.

Están vinculados a cualquiera de las instituciones de la Unión Europea y se agrupan en cuatro categorías; a) Agentes temporales, b) Agentes auxiliares, c) Agentes locales y d) Consejeros especiales.

a) Agentes temporales: ocupan puestos de esta naturaleza en atención a diversas causas, bien por estar así contemplado en la norma presupuestaria, bien la interinidad de un puesto permanente o la del ejercicio de funciones al servicio de personas que desempeñen un mandato o cargo electo de una institución comunitaria, cuando no sea ocupado por funcionario.

Las disposiciones sobre derechos y obligaciones, condiciones de trabajo, régimen disciplinario y Seguridad Social de los funcionarios les son aplicadas analógicamente con algunas especialidades.

La duración de los contratos será determinada o no en función del objeto de la contratación.

La dualidad ahora deberá leerse conforme al espíritu de artículo III-300 al establecer que "En el cumplimiento de sus cometidos, las instituciones, agencias y organismos de la Unión estarán respaldados por una administración europea abierta, eficaz e independiente."

¹⁶² Sobre el contenido del régimen jurídico de los Agentes comunitarios puede verse CASADO IGLESIAS, E., "La función pública en las Comunidades Económicas Europeas" en *Revista General del Derecho*, 1991 e *in extenso* en FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función Pública comunitaria*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.

¹⁶³ CHITI, M. P., ob. cit., pp. 230-234.

b) Agentes auxiliares: Llevan a cabo funciones a tiempo completo o parcial sin estar destinados a un puesto de trabajo o bien para reemplazar de manera interina a funcionarios o agentes temporales del servicio lingüístico o que ocupasen puestos muy especializados.

Su régimen jurídico es muy similar al de los agentes temporales con algunas especificaciones.

c) Agentes locales: son contratados en régimen de derecho privado para realizar tareas de índole manual o de servicio, efectuar tareas de ejecución en las oficinas de prensa e información de la Comisión, y para los que trabajan para la Comunidad fuera de los países comunitarios.

El régimen jurídico será el del derecho laboral del lugar en que las Instituciones celebren sus contratos, y los litigios serán resueltos ante la jurisdicción nacional en donde se desempeñen las funciones.

d) Consejeros especiales: en atención a su cualificación excepcional como expertos de alto nivel, desempeñan sus servicios en régimen de colaboración ocasional y no de manera exclusiva en algunas de las instituciones, bien de forma regular o en periodos determinados. También le son de aplicación analógica algunas disposiciones propias de los funcionarios, pero sus dos notas particulares son las de que su régimen jurídico y retribución se determinará por acuerdo directo entre las partes, previa dación de cuentas a la autoridad presupuestaria y la de que su duración no será superior a dos años, si bien, podrá ser renovado.

Estas cuatro figuras tal y como quedan expuestas se situarían en una mayor a menor proximidad al estatuto funcional. Así en el régimen jurídico de los Agentes temporales, existe un mayor reenvío hacia el estatuto y excepcionalmente éstos pueden ejercer Funciones Públicas, mientras que los Consejeros especiales su régimen esta prácticamente contractualizado¹⁶⁴. Dicho en otras palabras, su régimen jurídico, va desde una perspectiva más reglamentaria hacia una más, contractualizada, y a su vez, desde una contractualización más pública hacia otra más privada.

¹⁶⁴ Desde el régimen jurídico al que se someten, hasta la retribución, y no se les exige ni exclusividad ni dedicación plena.

4.2 Aspectos criticables en términos de coherencia

Uno de los aspectos que merece reproche es que la clasificación del personal al servicio de la Administración Pública comunitaria no se agota en lo anterior. Existe un disperso colectivo que se agruparía en las siguientes categorías:

a) Agentes con un régimen específico: poseen normativa reglamentaria específica reguladora de las condiciones de empleo¹⁶⁵.

b) Personal exterior: El TJCE permitió la contratación de personal sin sujeción al REFCE y al amparo de las legislaciones nacionales. En virtud de la capacidad de contratación se permitió la contratación de prestación de servicios y de trabajo, con la finalidad de responder a la necesidad coyuntural del prestar servicios públicos que no pueden atenderse por personal propio. Siendo funciones accesorias de carácter manual (mantenimiento) o intelectual (lingüístico, médico, informático).

c) Reglamentación específica de una Institución¹⁶⁶.

d) Relaciones en régimen de Derecho privado¹⁶⁷.

La existencia de este otro personal disperso y heterogéneo, sometido a un régimen jurídico variopinto altera la filosofía primigenia. Si los agentes contractuales eran la excepción y solución a las necesidades coyunturales y temporales, este otro personal, se incardina mal. Y ello, porque si las coyunturas y excepciones pueden resueltas por el personal contratado, no se entiende qué ventajas ofrece este personal.

Las figuras contractuales abarcarían todo el espectro de necesidades por razón de la materia y de forma. El personal exterior, cuyo régimen jurídico es el de las legislaciones nacionales, poco se diferenciaría del de los Agentes locales; los contratos de empresa, BAT, *Free-lance*, o bien se incardinan en la contratación administrativa, en la que no hay relación de empleo o pueden ser cubiertos por los

¹⁶⁵ Vg. Banco Central Europeo.

¹⁶⁶ Y que se agrupan a su vez en Expertos nacionales en comisión de servicio; Corresponsales; Científicos visitantes; (Prácticas.)

¹⁶⁷ Siendo las fórmulas más utilizadas las de Contratos de Empresa; Contratos BAT (*Bureaux d'assistanse technique*); Contratos de puesta a disposición del personal; Contratación laboral; Contratos de asesoría y de estudios; y los *Free-lance* (autónomos).

consejeros especiales, y en cuanto a aquellos sometidos a reglamentaciones específicas, el REFCE las contempla en su articulado y en nada justificaría una huida total del estatuto general.

Si las figuras reguladas en el RAA se entienden insuficientes para cubrir las necesidades excepcionales y temporales, bastaría con incrementar su elenco, si la intención es la de mantener el diseño originario.

Ciertamente resulta difícil responder con inmediatez si la Función Pública comunitaria responde a un modelo que resulte tanto sistémico, es decir que suponga un esquema teórico de un sistema o realidad compleja que se elabora para facilitar su comprensión y estudio, cuanto imitable, parangonable y extrapolable. Y ello es así porque la Función Pública comunitaria responde a un *tertium aliud* entre la Función Pública nacional y la internacional. Y de otra porque subyace en el diseño del modelo la pugna ideológica en la negociación de los Tratados¹⁶⁸.

Estatuto y carrera son los elementos esenciales del modelo desde sus orígenes, bien por la naturaleza estatutaria del vínculo cuanto por la generalización de la permanencia del empleo y del principio de carrera. La estabilidad en el empleo es la garantía más importante de la independencia de los Agentes comunitarios frente a las presiones de los intereses organizados nacionales y corporativos cuando estos agentes están implicados en la formulación y la gestión de las Políticas Públicas europeas.

Aun cuando en la Administración comunitaria se haya recurrido a las técnicas organizativas de los entes instrumentales para la elaboración de trabajos técnicos, científicos o de gestión muy concretos, no se ha producido una quiebra en la unidad del régimen jurídico de la Función Pública comunitaria, pues en estos Entes instrumentales, su personal también se encuentra sometido al REFCE¹⁶⁹.

Es de señalar que las condiciones de trabajo han sido establecidas bajo la técnica de concertación con las organizaciones sindicales, toda vez que en principio sólo excepcionalmente subsisten vínculos contractuales con algunas categorías de Agentes Comunitarios. Por todo ello el Empleo Público de las Administraciones Europeas, responde en su diseño, más al modelo cerrado, en el que las condiciones de empleo vienen unilateralmente determinadas por el legislador comunitario, y en el que se

¹⁶⁸ Mientras que los federalistas propugnaban un cuerpo permanente de funcionarios, los confederalistas preconizaban la figura de los Agentes contratados temporales

¹⁶⁹ Tanto en las Agencias de primera generación (1975-1990) cuanto en las de segunda (de 1990 en adelante).

generalizan la permanencia en el empleo y el principio de carrera, opción que es deudora directa de la naturaleza integradora de las Comunidades Europeas¹⁷⁰.

El legislador originario al estructurar el modelo respondiendo al criterio de puesto de trabajo permanente/puesto de trabajo no permanente supone el entendimiento de que la noción de puesto de trabajo permanente engloba únicamente a aquellos expresamente previstos como tales en la norma presupuestaria.

Es de insistir en esta idea porque de poder hablarse de un sistema o modelo sistémico de Empleo Público comunitario, se haría partiendo de que normativamente se encuentra estructurado en dos subsistemas: el de Agentes funcionariales-permanentes y el de Agentes contractuales-no permanentes, sin olvidar que el modelo se articula sobre la idea de puesto de trabajo¹⁷¹ elemento nuclear del sistema abierto.

El esquema es sencillo, por decisión pública en atención a una necesidad calificada, por mor de la potestad autorganizativa, de permanente, se crea un puesto de trabajo, al que se le habilita presupuestariamente. Pero resulta que este esquema tan simple y funcional no responde siempre a su finalidad, habida cuenta que el modelo real adolece de incoherencias normativas, desveladas al socaire de la figura de los Agentes Locales, por interpretaciones del TSJCE.

Hemos visto anteriormente que la regulación de los denominados "Otros Agentes Comunitarios" viene determinada por el RAA y desde ella la categoría de Agentes Locales y a tenor del artículo 4, párrafo primero, del RAA tendrán esta consideración quienes sean contratados conforme a los usos locales para la realización de tareas manuales o de servicio en un puesto no previsto en la relación aneja a la sección del presupuesto correspondiente a cada Institución.

Excepcionalmente, podrán prestar tareas de ejecución en las oficinas del servicio de prensa e información de la Comisión de las Comunidades europeas¹⁷². En los países terceros pueden cubrir cualquier tipo de tareas, cuando no esté justificado, por interés del servicio, que sean prestadas por funcionarios, por Agentes temporales o por Agentes auxiliares.

El artículo 79 del RAA dispone que las condiciones de empleo de los Agentes locales, en particular en lo relativo a las formas de contratación y rescisión de contrato; licencias, y retribución, se determinarán por cada Institución en virtud de la

¹⁷⁰ Cfr. FUENTETAJA PASTOR, J. A., "La Función Pública comunitaria como contrapunto a la tendencia laboralizadora en Europa" en Función Pública y Laboralización, en *Documentación Administrativa*, nº 243, septiembre-diciembre, 1995, pp. 326-345.

¹⁷¹ Artículos 1,2,5,6 y 7 del REFCE.

¹⁷² Las oficinas de representación en los Estados miembros.

reglamentación y de las costumbres existentes en el lugar donde el Agente sea nombrado para ejercer sus funciones.

El artículo 81, apartado 1, del RAA establece que los litigios surgidos entre la Institución y el Agente local que preste sus servicios en un Estado miembro se someterán a la jurisdicción competente en virtud de la legislación vigente en el lugar en que el Agente ejerza sus funciones.

La regulación en el RAA (artículos 4, 79, 80 y 81) no es más que una autorización a las Instituciones a realizar contratos de derecho privado según los usos del lugar, por lo general sometidos al régimen del Derecho Laboral común, siendo inexistentes las normas de reenvío al Estatuto, a diferencia de lo que sucede con los Agentes Temporales. En ocasiones, su régimen jurídico viene también determinado por reglamentaciones internas de las Instituciones europeas¹⁷³.

La nota que, en líneas de principio, diferenciaría a los Agentes locales del resto de los "otros Agentes comunitarios" sería la de que, siendo personal contratado no permanente, prestan sus servicios bien en países miembros o en países terceros, por lo que pueden ser nacionales comunitarios o nacionales de ese tercer país¹⁷⁴.

El legislador comunitario quiso utilizar al Agente local siempre desde la consideración de que su relación es de naturaleza no permanente, integrado, como hemos visto en el subsistema contractual, al igual que los Agentes Temporales, si bien, el régimen jurídico de éstos últimos sus condiciones de trabajo están más próximo al de los funcionarios.

La STJCE 5ª, de 9 de noviembre de 2000, núm. C-126/1999 se pronuncia sobre la siguiente cuestión prejudicial¹⁷⁵: "Al albergar dudas sobre interpretación del artículo 79 RAA, al colisionar con el Derecho nacional en materia de relaciones laborales ¿debe interpretarse en el sentido de que la Institución europea puede no atenerse a la legislación nacional, con la consiguiente aplicación exclusiva de la normativa comunitaria, o exige de todos modos la observancia de la ley nacional, sobre todo cuando tiene carácter imperativo y vinculante?"

¹⁷³ Vg. El Parlamento ha dictado una reglamentación interna para los Agentes locales que eventualmente pueda contratar en Bruselas, Luxemburgo o Estrasburgo (Normas de derecho terciario).

¹⁷⁴ Categoría distinta a estos Agentes locales, son los Funcionarios destinados en un tercer país y para el desempeño de funciones permanentes necesariamente han de ser nacionales de los países comunitarios, y que vienen regulados por el Anexo X del REFCE.

¹⁷⁵ El artículo 234 TCEE (Antiguo 177 TCEE antes de la modificación, por el Tratado de Maastrich.) El planteamiento de las cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales nacionales, debe tener en cuenta conforme a la Comunicación nº 34/1996 del TJCE de 9 de diciembre.

El marco fáctico resulta ser el siguiente: La Fundación Europea de Formación, cuya sede se encuentra en Turín (Italia), acudiendo a la reglamentación de la Comisión concertó con el Agente local un contrato de duración determinada y llegado éste a término, por parte del Agente se invocó para su no-extinción la legislación italiana reguladora de las relaciones laborales de duración determinada. A tenor de la misma los contratos de trabajo se entenderán concluidos por tiempo indefinido, salvo en los supuestos excepcionales que la misma enumera¹⁷⁶, y en los que no tenía encaje el contenido de la relación con el del Agente.

Por su parte el marco jurídico es el que sigue: El artículo 14 del Reglamento de creación de la citada Fundación europea¹⁷⁷, dispone que el personal de la Fundación estará sujeto a los reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y otros Agentes de las Comunidades Europeas.

Aparece así una norma de derecho terciario comunitario en el régimen jurídico de aplicación, cual resulta ser la Reglamentación sobre las condiciones de empleo de los Agentes locales que prestan sus servicios en Italia, adoptada por la Comisión. Según su artículo 3, el contrato de trabajo de los Agentes locales que ejerzan sus funciones en Italia deben, en principio, celebrarse por tiempo indefinido, y sólo se permiten excepciones a este principio cuando las circunstancias o la naturaleza del trabajo exigen que se fije un término.

Así pues el TJCE tiene en cuenta que:

a) El artículo 3 de la Reglamentación de la Comisión, no supone ninguna contradicción entre esta disposición y las disposiciones nacionales pertinentes, pues éstas priman igualmente la celebración de contratos por tiempo indefinido, siendo pues conforme a la orientación fundamental de la legislación italiana.

b) Del artículo 79 del RAA no puede deducirse la obligación de aplicar, tal cual, el Derecho nacional del Estado en el que el Agente local ejerce sus funciones a la relación laboral entre dicho Agente y una Institución comunitaria. De este precepto se desprende que las condiciones de empleo de los Agentes locales "se determinarán por cada Institución en virtud de la reglamentación y de las costumbres" del Estado de destino, lo que simplemente significa que la reglamentación adoptada por cada Institución no puede estar en contradicción con las reglas básicas del Derecho nacional aplicable.

¹⁷⁶ Artículo 1 de la Ley italiana nº 230, de 18 de abril de 1962.

¹⁷⁷ El Reglamento (CEE) n. 1360/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990 y Reglamento (CE) n. 2063/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994.

Desde estas consideraciones el TJCE resuelve la cuestión considerando que procede responder, a la cuestión prejudicial, en la inteligencia de que el artículo 79 del RAA debe interpretarse en el sentido de que se opone a la posibilidad de que una Institución comunitaria celebre con un Agente local un contrato de trabajo de duración determinada cuando la propia reglamentación de la Institución aplicable a las condiciones de empleo de los Agentes locales, que se basa en la reglamentación y las costumbres del Estado de destino, no lo permite.

Corresponde, por tanto, al órgano jurisdiccional de remisión verificar si, con arreglo al artículo 3 de la Reglamentación sobre las condiciones de empleo de los Agentes locales que prestan sus servicios en Italia, adoptada por la Comisión, las circunstancias o la naturaleza del trabajo exigen que el contrato de Agente local celebrado entre las partes en el procedimiento principal se concluyera para una duración determinada. De no ser así, a dicho órgano corresponde convertir el mencionado contrato en un contrato de trabajo por tiempo indefinido.

A nuestro parecer la interpretación prejudicial del TJCE acerca del artículo 79 del RAA, resultaría errónea al permitir que por mor de la incidencia de la legislación nacional la relación de los Agentes Locales con una Institución europea pueda convertirse o considerarse ab initio, como indefinida, esto es como permanente.

Pero lo más paradójico resulta ser que la propia normativa comunitaria, la Reglamentación de la Comisión que opera como derecho terciario, -de desarrollo y complementaria-, es la que permite y fomenta la contratación indefinida, que si bien no está en contradicción con la normativa nacional del supuesto, sí lo esta con el REFCE (norma de derecho secundario).

Desde este régimen jurídico de *lege data* no ha de extrañar que el TJCE llegue a resolver la cuestión prejudicial con la conclusión que se critica. Lo que debe rechazarse es que el régimen jurídico de aplicación pueda permitir tal conclusión. El problema no es pues tanto el contenido concreto de cada legislación nacional en sede de contratación temporal, si no que por vía de remisión a la legislación nacional o por el camino del desarrollo de la normativa comunitaria pueda desnaturalizarse la figura de los 'Agentes Locales' convirtiéndolos en Agentes permanentes, ya que ello sería contrario a la interpretación sistemática y teleológica del artículo 79 RAA y contraria al espíritu del modelo comunitario normativamente fijado en el REFCE¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Sin embargo en la STJCE de 15 de enero de 2002, referente al régimen jurídico de los Agentes Temporales, se llega a la conclusión de anular un precepto de una norma de derecho

Hemos visto que la subcategoría de Agente Local comunitario se incluiría en el subsistema de Agentes contractuales-no permanentes, al igual que hemos visto que los puestos calificados como permanentes han de ser provistos por Agentes funcionarios. Por ello, a nuestro juicio la resolución de la cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 79 RAA, no sería otra que la de entender, que toda remisión que pueda hacerse a la legislación nacional ha de serlo tan sólo a aquellas normas, que regulen la contratación temporal, bien en sus aspectos retributivos, formales, extinción, indemnizaciones...

De igual manera la inteligencia de este artículo 79 RAA impediría el desarrollo de normativa comunitaria que desnaturalizase la esencia no permanente de esta categoría de otros Agentes, que son los locales.

Una Institución europea no podrá determinar, en virtud de su reglamentación y de las costumbres existentes en el lugar donde el Agente Local sea nombrado para ejercer sus funciones, unas condiciones de empleo que le puedan suponer la permanencia en el puesto de trabajo.

La existencia de un personal variopinto con un régimen jurídico disperso y contradictorio que se superponga funcionalmente a la filosofía del REFCE/RAA sin que exista una justificación para ello, convierte en superfluo la categoría contractual como subsistema integrado, máxime cuando el subsistema funcional-permanente, ya cuenta con los denominados 'Funcionarios destinados en un tercer país' para el desempeño de funciones permanentes, los cuales necesitan ser nacionales de los países comunitarios.

Integrar a los Agentes Locales en el subsistema permanente, sólo se justificaría pensando que la figura excepcionalmente podría permitir ocupar puestos permanentes por nacionales de países no comunitarios, cuando las Instituciones tuvieran su sede en países terceros y estos puestos no pudieran ser ocupados por Funcionarios destinados en un tercer país -eventualidad que no se prevé-. Por ello, no puede sino plantearse una lectura alternativa; bien una interpretación errónea del TJCE sobre la reglamentación interna de desarrollo del REFCE/RAA y la incidencia del derecho nacional en el régimen jurídico de los agentes locales o, la consideración como figura asistémica de los Agentes Locales en el modelo de función pública comunitaria.

terciario por ser contraria a otra de derecho secundario (REFCE), al estar en contra de su interpretación.

Desde una pretensión de que la Función Pública comunitaria responda a un modelo sistémico de Empleo público, los aspectos criticables de coherencia sistémica expuestos impedirían que se predicara su modelización isomórfica por sí misma.

A ello se añadiría -como la realidad sociológica a la que no escapan los modelos de Empleo Público cerrados o mixtos- de una parte la perenne pretensión de los Agentes contractuales de equipararse a los funcionarios, tanto en la estabilidad de empleo como en sus condiciones de trabajo. Y de otra, en conexión con la anterior, que en la actualidad el modelo tiende hacia una nueva estructuración entre personal propio y exterior. En ella, los otros agentes se sitúan en la frontera del personal propio y el exterior y dentro de esta categoría, a los Agentes temporales, cada vez más se les viene agrupando dentro de una nueva categoría, impropriamente denominada 'personal estatutario'. Por su parte, a los Agentes auxiliares se les acerca al personal exterior. La dicotomía originaria funcionarios/otros agentes tiende a verse sustituida en documentos oficiales, por la de personal estatutario-personal exterior¹⁷⁹.

En definitiva, se observa un dinamismo todavía no definido claramente hacia una nueva estructuración personal propio/externo hacia las que las categorías/subcategorías originarias se posicionan sin que quede claro que criterio lo determinará. Lo que significa que si el modelo está todavía por definir, no puede *hic et nunc* preconizarse de él como imitable, salvo el aspecto -ahora desvirtuado por mor de la *praxis*- de estructuración de puesto de trabajo permanente/no permanente, y que por su importancia excedería de considerarse un mero elemento.

¹⁷⁹ Cfr. FUENTETAJA PASTOR, J. A., ob. cit., p. 45.

CAPÍTULO TERCERO.- LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL

Hemos visto la evolución histórica de los elementos sobre los que se ha desarrollado el fenómeno que denominamos Empleo Público. Igualmente hemos visto las categorías teóricas sobre las que se ha creado un método de conocimiento científico de dicho fenómeno. Y a grandes rasgos, también se ha echado un vistazo al devenir de los contextos político-administrativos próximos al nuestro, que han creado sus propias realidades de Empleo Público.

Como el objeto de estudio de este trabajo es el Empleo Público español en su configuración actual, ahora corresponde hacer lo propio con el mismo. Para ello, se analiza la ordenación jurídica del mismo con plasmación de unos intereses político-sociales.

1.- La denuncia de la invertebración de la Función Pública española

El profesor NIETO GARCÍA¹⁸⁰ denomina "pensamiento burocrático" en España a las diversas concepciones burocráticas y reformas funcionariales que se han sucedido en la historia administrativa de España. Como en todo el mundo, ha habido una sucesión interminable de reformas burocráticas en las que los gobiernos no han resistido la tentación de "arreglar a los empleados públicos"¹⁸¹.

Ha sido una constante en ellas la ausencia de una idea precisa de la Burocracia, de tal manera que entre el programa de un partido o de un gobierno y sus medidas burocráticas ha existido poca conexión e incoherencias. Por lo general, estas reformas han sido fruto de la labor de un Ministro que apoyado eventualmente por un grupo de colaboradores ha actuado al margen de su gobierno, de tal manera que una personal concepción burocrática ha condicionado cada reforma.

Desde un cierto orden cronológico puede hablarse de las siguientes concepciones acerca de la burocracia¹⁸²:

a) Como organización¹⁸³.

¹⁸⁰ NIETO GARCIA, A., Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo, INAP, Madrid, 1986, cap. V, pp. 298-345.

¹⁸¹ En la castiza expresión decimonónica.

¹⁸² El sentido de burocracia es la sociológica.

- b) Como patrimonio político¹⁸⁴.
- c) Como poder¹⁸⁵.
- d) Como fuerza social¹⁸⁶.
- e) Como forma de corrupción¹⁸⁷.
- f) Como zona exenta del poder político¹⁸⁸.
- g) Como patrimonio de unos grupos¹⁸⁹.
- h) Como forma de gobierno¹⁹⁰.

Esta acertada descripción del distinto papel que la Burocracia ha podido desempeñar para el poder político, denuncia ya por sí sola la inexistencia de una primigenia pretensión de estructuración en los orígenes de la misma. Esta ausencia de estructuración o de criterios razonables desde la Ciencia de la Administración para ello, ha sido una constante a nuestro juicio hasta nuestros días.

Ya mereció su denuncia tras la gran reforma de 1984, indicándose por NIETO¹⁹¹ que lo verdaderamente grave no es tanto el elevado número de funcionarios cuanto la

¹⁸³ La Real Orden de 19 de marzo de 1825 y el posterior y trascendental Real Decreto de 7 febrero de 1827 suponen la primera reglamentación general moderna de los funcionarios, cuyo patrocinador fue el Ministro López Ballesteros.

¹⁸⁴ La Burocracia constituye durante todo el siglo XIX un patrimonio político del Gobierno, que éste administra libremente con simples criterios de rentabilidad política: con los empleos públicos se premia a los amigos leales y con la amenaza de cesantía se neutralizan las posibles veleidades de los empleados.

¹⁸⁵ Representa el intento del Ministro Bravo Murillo de prestar a la burocracia el valor político del que carecía.

¹⁸⁶ La Burocracia española tomó conciencia de su energía revolucionaria cuando surgen unas circunstancias objetivas extraordinariamente favorables, lo cual sucedió concretamente en 1917.

¹⁸⁷ Para Primo de Rivera la Burocracia no sería otra cosa que una organización corrupta, a la que resultaría preciso sanar aplicando los remedios sencillos y enérgicos de una disciplina cuartelera.

Primo de Rivera llegó hasta colocar oficiales militares en puestos civiles vacantes, a costa del propio personal civil (Cfr. DE MADARIAGA ROJO, S., *España*, 12^o edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1978, p. 283.)

¹⁸⁸ Consecuencia de la crisis de 1917 los funcionarios hubieron de renunciar a ejercer todo tipo de influencia fuera del área burocrática. La energía política de la Burocracia, al encontrar bloqueados sus canales de expresión hacia el exterior, se concentró en el interior, creando un reducto inaccesible al poder político.

¹⁸⁹ Consecuencia de la confrontación civil de 1936-1939 la clase política se vio en la necesidad de fiarse por completo de la Burocracia, a la que abandonó, sin control, un inmenso ámbito funcional del que se aprovecharon los cuerpos de funcionarios llamados superiores o de élite, quienes se adjudicaron parcelas sin control político y, en gran medida, en beneficio de sus miembros.

¹⁹⁰ Debido al poder que va obteniendo la burocracia, en sus más altos estamentos, pasa a la ofensiva e invade las zonas más características del Poder Político. En España se introduce una auténtica burocracia o gobierno de los burócratas o tecnócratas. Esta Burocracia no era sino una cobertura formal destinada a encubrir el juego de los grupos políticos que, por dificultades constitucionales, no podía ser realizado a la luz del día.

heterogeneidad de situaciones, de categorías con régimen distinto, a lo que debe añadirse, especialmente en los últimos años, la contratación en masa y la generalización del régimen laboral, reincidiendo en aplicar regímenes jurídicos distintos para actividades similares o idénticas.

Situación que pese a las reformas operadas volvería a denunciarse una década después¹⁹² y que merecería una de las claves descriptivas del Empleo Público español al señalarse que 'nos encontramos ante una Función Pública radicalmente invertebrada'¹⁹³.

Debemos resaltar el énfasis de 'radicalmente' por cuanto denota que el problema está en la raíz, en la inexistencia de una política definida que sustituya a aquella Función Pública vertebrada mediante los cuerpos funcionariales. No existe pues una idea de articulación acorde a un fenómeno tan complejo como es el del personal al servicio de las Administraciones Públicas¹⁹⁴.

¹⁹¹ NIETO GARCIA, A., *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984, pp. 128-129.

¹⁹² "[...] que no se trata que nos encontremos ante más de dos millones de individuos, sino ante varios de miles de categorías diferenciadas con unas características y un régimen distinto que impiden un tratamiento único... a este fraccionamiento corporativo se ha añadido, sobre todo en los últimos años, otro nuevo deducido de la contratación en masa y de la generalización del régimen laboral [...]"

El ejemplo que el profesor Nieto refleja con los Arquitectos es paradigmático. "[...] ya no se trata sólo de que los Arquitectos funcionarios estén agrupados en diferentes cuerpos, es que junto a ellos, conviven otros profesionales que teniendo el mismo título y realizando la misma función, no son legalmente funcionarios, sino trabajadores, o ni lo uno ni lo otro por estar vinculados por un contrato administrativo de trabajos específicos, y cada uno de ellos con un régimen jurídico distinto. Lo que significa que individuos de la misma categoría profesional (Arquitectos) y con independencia de su idéntica función, tienen derechos diferentes según estén al servicio de uno de los diez mil entes públicos existentes en España, y dentro de cada uno de ellos también es distinto su *status* el cuerpo al que pertenezcan, en caso de ser funcionarios, o la naturaleza laboral o administrativa no funcionarial de su vínculo [...]" (NIETO GARCIA, A., *La "nueva" organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 151-152.)

¹⁹³ NIETO GARCIA, A., *ob.cit.*, pp. 153-156.

¹⁹⁴ El problema de la heterogeneidad de figuras puede verse en la utilización de Funcionarios públicos, personal laboral; los contratos de asistencia técnica; los de trabajos específicos, concretos y no habituales; la contratación administrativa temporal; la de arrendamiento de servicios; la del personal eventual en funciones no precisas de asesoramiento; los becarios; los trabajadores de colaboración social; o los antiguos meritorios para la Administración de justicia... para idénticas o parecidas funciones.

Sobre este tema puede ampliarse en LÓPEZ GANDÍA, J., *Contrato de trabajo y figuras afines*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999.

2.- Análisis de la evolución del Empleo Público español

Correspondería pues analizar la evolución del Empleo Público español desde una perspectiva interdisciplinaria organizativa (Ciencia de la Administración) y jurídica (Derecho Administrativo) según la cual se organiza, mejor o peor, según unas decisiones políticas, más o menos afortunadas, y se regula normativamente según una técnica más o menos adecuada.

Dos etapas clave en la evolución del Empleo Público pueden acotarse desde las categorías propias de los modelos teóricos de GAZIER.

2.1 La recepción de una Función Pública más cerrada

Es la etapa que transcurre desde el Estatuto de BRAVO MURILLO de 1852¹⁹⁵ hasta la ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 (LFCE). La importancia de la reforma de 1852, está en la creación de las categorías administrativas. En virtud de ellas, la Administración civil se ordenaba de modo paralelo a la militar¹⁹⁶ y se introdujo por primera vez en España, la carrera administrativa, sentando el principio de que en la provisión de los oficios públicos debían primar consideraciones de interés público y no de tipo político. Se consagró así la inamovilidad para todos los funcionarios y el reconocimiento de los cuerpos especiales, si bien una de las críticas más generalizadas fue la falta de unidad en los cuerpos¹⁹⁷.

En la Administración Local sería decisiva la creación por Calvo Sotelo, en los años veinte, de los Secretarios, Interventores y Depositarios que reclutados por el Estado y destinados luego a los Municipios y Provincias, introducen orden en la corrompida situación propia del caciquismo y asumen la jefatura de los demás funcionarios municipales.

¹⁹⁵ Aprobado por Real Decreto de 18 de julio y que merece ser el calificativo de general, por cuanto el de López Ballesteros de 7 de febrero de 1827, se refería solamente al de los funcionarios de la Real Hacienda.

¹⁹⁶ Los empleados de mayor rango eran los de Jefe de Administración, bajo cuyas órdenes trabajaban los Jefes de Sección y Negociado y los Oficiales. A su vez, a las órdenes de éstos se encontraban los aspirantes, que aún no habían alcanzado ninguna de las categorías anteriores (BAENA DEL ALZACAR, M. *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 445-448.

¹⁹⁷ El Estatuto de Maura de 1918 llevaría a cabo la distinción entre Cuerpos generales y cuerpos especiales.

La Constitución de 1931 configuró el derecho de los españoles al acceso a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad, a salvo las incompatibilidades que las leyes señalaran, estableciéndose una reserva de ley en cuanto al régimen jurídico de los funcionarios públicos¹⁹⁸.

Esta etapa supone la introducción de la carrera administrativa y que con una distinción en cuerpos de funcionarios generales y especiales, gozaría de un estatuto propio; del reconocimiento del mérito y capacidad para el acceso a las Funciones Públicas; la inamovilidad; la responsabilidad de los funcionarios y la de la Administración Pública por el incumplimiento de los deberes propios; las incompatibilidades; y el derecho de asociación.

Esta etapa se singulariza por la recepción del modelo francés de función pública cerrada, pero como hemos visto en el capítulo precedente que ésta no se ha dado en España en su concepción pura, pues en ella ha habido también Empleo Público no funcionarial.

Desde 1924 se dictan normas con relación al personal laboral que sirve a la Administración, como puede verse en el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924¹⁹⁹ o en la Orden 30 de junio de 1933 del Ministerio de Trabajo sobre obligación de guardar los Ayuntamientos el régimen legal sobre obreros²⁰⁰.

Sucesivas normas regularon mínimamente este personal laboral, como queda patente en el Decreto 16 de diciembre de 1950 del texto articulado de la ley de

¹⁹⁸ Artículo 40. Todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad, salvo las incompatibilidades que las leyes señalen.

Artículo 41. Los nombramientos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos se harán conforme a las leyes. Su inamovilidad se garantiza por la Constitución. La separación del servicio, las suspensiones y los traslados solo tendrán lugar por causas justificadas previstas en la ley.

No se podrá molestar ni perseguir a ningún funcionario público por sus opiniones políticas, sociales o religiosas.

Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley.

Los funcionarios civiles podrán constituir Asociaciones profesionales que no impliquen injerencia en el servicio público que les estuviere encomendado.

Las Asociaciones profesionales de funcionarios se regularán por una ley. Estas Asociaciones podrán recurrir ante los Tribunales contra los acuerdos de la superioridad que vulneren los derechos de los funcionarios.

¹⁹⁹ Artículo 248.

²⁰⁰ Norma que entre otras prescripciones exigiría a los Municipios la obligación estricta en que se encuentran de cumplir, con respecto a sus empleados y obreros, las leyes de trabajo y muy especialmente las relativas al descanso semanal y jornada máxima legal.

Obligación que volvió a recordarse en la Orden 21 de diciembre de 1938 del Ministerio de la Gobernación.

Administración local²⁰¹, el Decreto de 30 mayo 1952 del Ministerio de la Gobernación que aprobó el Reglamento de funcionarios de la Administración local²⁰², el Decreto de 24 junio 1955 del Ministerio de la Gobernación que aprobó el texto refundido de la Ley de Régimen Local²⁰³ o en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958²⁰⁴.

2.2 La etapa de Empleo público como Función Pública más abierta

Hablar de Empleo Público en España, al igual que en nuestro entorno, supone la absorción paulatina de la idea de Función Pública, en la inteligencia omnicomprendiva de referirse con dicho término, a todo el conjunto del personal al servicio de la Administración Pública con independencia de su Estatuto jurídico²⁰⁵ y

²⁰¹ En su artículo 354-3 disponía que “Las Corporaciones cuidarán de cumplir, respecto de los empleados y obreros, lo dispuesto en el Fuero de los Españoles y en el del Trabajo, así como en las Leyes y Disposiciones sociales. En particular, cuando ejecuten directamente o por Administración obras o servicios públicos deberán atenerse a la legislación vigente en materia de obligaciones y derechos y en lo relativo a la extinción del contrato de trabajo”.

²⁰² Según su artículo 5º es personal al servicio de las Entidades Locales quienes presten de modo permanente servicio manual similar al de artes, oficios e industrias comprendidos en la vigente legislación de trabajo, podrán ser adscritos como funcionarios de servicios especiales o subalternos, según proceda en cada caso, o como obreros de plantilla.

Los obreros de plantilla percibirán retribución consignada en forma de jornal en el Presupuesto ordinario de la Entidad respectiva, pero se hallarán equiparados en derechos y garantías a los subalternos y su relación jurídica con la Corporación será de carácter estrictamente administrativo.

²⁰³ En su artículo 353-3 se disponía que “Las Corporaciones locales cuidarán de cumplir especialmente, respecto de sus empleados y obreros, lo dispuesto en el Fuero de los Españoles y en el del Trabajo, así como en las leyes y disposiciones sociales. En particular, cuando ejecuten directamente o por administración obras o servicios públicos, deberán atenerse a la legislación vigente en materia de obligaciones y derechos y en la relativa a la extinción del contrato de trabajo”.

²⁰⁴ Artículo 79; Integran el personal al servicio de los Organismos Autónomos; “[...] d) los obreros”

Artículo 83; Los obreros se regirán por las disposiciones del derecho laboral.

²⁰⁵ Así lo entiende la mayoría de la doctrina científica (SANCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 76; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo, Volumen I*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2ª edición, Madrid, 1998, p. 613; PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo Vol. II*, p. 411; RUANO RODRÍGUEZ, L., *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*, Aranzadi, Pamplona 1998, p. 95.; ORTEGA ALVAREZ, L., “Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público” en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 26, 1980, p. 428.) y PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública*, 3ª edición, Dykinson, Madrid, 1996, pp. 77-78 y 723.)

Igualmente puede verse en la jurisprudencia STS (4ª) 24 de abril de 1990 y 3 de junio 1994 y 27 de marzo de 1998. En materia constitucional, el voto particular a la STC 99/1987 de 6 de junio utiliza tal expresión. El Auto del TC nº 858/1988, de 4 de julio utiliza otras semejantes como “[...] personal al servicio de la Administración [...]” la STC 42/1990, de 15 de marzo, la de “[...] trabajo desempeñado al servicio de las Administraciones Públicas [...]”

que va tomando carta de naturaleza en las disposiciones normativas al respecto²⁰⁶. Supone asimismo la superación del concepto tradicional de Función Pública cerrada y el tránsito hacia una idea de Función Pública más abierta desde las categorías fijadas por GAZIER.

2.2.1 La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964

Por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, se aprobó el texto articulado de la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) que se dictó dentro de la gran reforma legislativa de 1963-65²⁰⁷. Lo más relevante de ella es que a pesar de opiniones a favor del sistema de cuerpos²⁰⁸, acogió las propuestas de clasificación de los puestos de trabajo y su consideración de elemento básico y centro nodal de la estructura²⁰⁹, con el efecto beneficioso de mayor flexibilidad, valorándose positivamente la reforma en aras de la unidad y estructuración y de la evitación de la rutina, dispersión y endeudamiento burocrático²¹⁰. Igualmente la LFCE apostó por

Termino ya utilizado en Dictamen del Consejo de Estado de 14 de diciembre de 1960 y más recientemente en Circular laboral 16 de febrero de 1993 de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

²⁰⁶ Sin más aquí y ahora puede verse en las LPGE o con términos equivalentes como en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.

²⁰⁷ A saber; LB de 20 de julio de 1963 y su TA, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero; Ley 30/1965, de 4 de mayo, sobre derechos pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado y Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado; Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, de Reforma de la Legislación sobre Funcionarios de la Administración Civil del Estado y Personal Militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, por la que se deroga en algunos aspectos importantes la LFCE, la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965 y algunas de las disposiciones dictadas en relación con los funcionarios militares. (Cfr. GARRIDO FALLA, F. "La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios Públicos", en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 13, 1977)

²⁰⁸ El cuerpo ha sido la unidad básica de la estructura en la Función Pública, realizando funciones esenciales en orden al acceso y a la provisión de puestos de trabajo, como señalaba la doctrina más autorizada: «basado en la idea de una cualificación profesional homogénea, el cuerpo constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto. Y al delimitarse con mayor precisión el campo de la dedicación profesional se favorece el establecimiento y regulación de las carreras administrativas (OLIVA-GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "Los cuerpos de funcionarios" en, *Documentación Administrativa* nº 124, 1968.)

²⁰⁹ Artículos 52-53 LFCE.

²¹⁰ LÓPEZ HENARES consideró como realidad básica la de que el funcionario tiene su razón de existir exclusivamente en la ocupación de un puesto de trabajo y presume una valoración positiva de la reforma a los diez años de su vigencia no obstante la necesidad de suprimir las desviaciones producidas (Cfr. LÓPEZ HENARES, J. L., "Visión crítica de la reforma de la Función Pública" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, pp. 124-126.)

la máxima unificación de régimen jurídico para el personal funcional²¹¹. Supuso una orientación hacia el modelo abierto anglosajón y americano²¹² y la destrucción de la jerarquización funcional²¹³ y la de los grados o categorías personales en los cuerpos de funcionarios.

Se importó del modelo británico la figura del funcionario generalista o interdepartamental, si bien no acabó con la total presencia de cuerpos especiales. Del alemán, importó la admisión del personal laboral, lo que haría junto a otras figuras no funcionariales, como la de los contratados administrativos en régimen temporal y para la realización de trabajos específicos, así como la del personal eventual.

Esta ley realizó una estructuración entre funcionarios de carrera y los de empleo. A los primeros, a quienes relega las funciones permanentes, a su vez los estructura en Cuerpos generales y Cuerpos especiales, y a los de empleo los clasifica en eventuales o interinos²¹⁴.

Reconoce en su artículo 7 la existencia y posibilidad de la contratación del personal laboral, señalando que son 'trabajadores al servicio de la Administración civil' los contratados por ésta con dicho carácter, de acuerdo con la legislación laboral, que les será plenamente aplicable. Es decir, los introduce en la estructura pero de manera marginal y sin ningún criterio delimitador, limitándose a la exigencia de que, en todo caso, la admisión de trabajadores deberá estar autorizada

²¹¹ El Dictamen Consejo de Estado de 25 de octubre de 1963 señaló que sólo estaban justificadas como exclusiones del ámbito de la ley, las referentes al personal de la judicatura y las de los profesionales que privadamente ejercen algunas Funciones Públicas.

²¹² La Ley de Funcionarios fue una solución de compromisos entre las dos fórmulas tradicionales y actuales de organizar la burocracia: el sistema denominado de carrera o Cuerpo y el régimen del empleo o del puesto toda vez que su pretensión fue la de concluir con los inveterados males que asolaban la normativa en materia de funcionarios públicos, con la aspiración de conseguir una transparencia en la regulación legal, unos criterios objetivos y a modernizar, unificándolo, el complejísimo mundo del funcionariado.

(Cfr. VILLAR PALASÍ, J. L., "Diez años de la Ley de Funcionarios" en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 2, 1974.)

²¹³ Los cuerpos de funcionarios que alcanzaron su apogeo en 1960, a lo largo de la década de los 60 comenzaron su decadencia llegando a la crisis en torno a 1974.

(Cfr. NIETO GARCIA, A. "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de Funcionarios" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

²¹⁴ Este proceso ha sido perfectamente explicado por la doctrina como denotan los siguientes párrafos:

"[...] Por primera vez en nuestro país, un Estatuto de Funcionarios vinculaba, aunque fuera de manera incipiente y tímida, la ordenación de la Función Pública con la organización de los servicios de la Administración del Estado. Y lo hacía a través de unos cuantos instrumentos inéditos tanto por su denominación como por la idea poco acabada que en aquel momento pudieran tener de los mismos sus patrocinadores. Las plantillas orgánicas y la consiguiente clasificación de puestos de trabajo [...]".

(Cfr. CRESPO MONTÉS, L. F., "La reforma legal de la Función Pública de los años sesenta", en *Revista de Administración Pública*, nº 149, 1999, p. 381 y ss.)

reglamentariamente. Por otra parte reenvía al Derecho Laboral común todo el contenido de su régimen jurídico. Dicho en otras palabras en la expresión 'les será plenamente aplicable' no hace sino consagrar la aplicación *tout court* del Derecho Laboral común²¹⁵.

Esta norma, que inexplicablemente hoy sigue vigente, es a nuestro juicio el mayor desacierto en esta etapa del nacimiento del Empleo Público en España, pues no sólo no introduce al personal laboral de manera sistémica, y al menos con algún criterio clarificador, sino que los sitúa fuera del régimen jurídico, o al menos de parte del mismo, como si fuera una realidad inexistente o excepcional o con vocación de desaparecer.

La crítica debe verse cuando *ex lege* no se establece para el personal laboral criterio alguno que justifique el por qué de su utilización. La necesidad de autorización reglamentaria, -de una criticable discrecionalidad-, en nada ayudará, como posteriormente se ha encargado de demostrar la *praxis*. Mientras que la ley señala para qué pueden utilizarse unos y otros funcionarios²¹⁶, no señala, ni positiva ni negativamente, para qué pueden serlo los empleados laborales; es más, ni tan siquiera se hace mención en los preceptos referentes a la clasificación de puestos de trabajo. Sustituye la expresión de 'obreros' -que al menos daba algunas pistas, o referencia alguna a desempeños manuales o propios de oficios, como venía siendo tradicional-, por la de trabajadores, que no hace sino aumentar la confusión. La única explicación que responda es la de entender ello como una excepcionalidad, y que motivadamente podría ser utilizada por el ejecutivo discrecionalmente. Pero si en ello subyacía una pretensión de flexibilidad, faltaría un régimen jurídico '*ad hoc*' que lo acompañara con todas las consecuencias, a salvo de que se considerara el pago de indemnización como un coste aceptable de la flexibilidad. Debe advertirse que respecto de la LFCE no se ha podido preconizar su carácter básico general -

²¹⁵ Y que ya existía en la legislación de carácter reglamentario precedente desde 1924.

En 1962 DE LA VILLA propugnaba una ampliación del ámbito del Derecho del trabajo puesto que el contrato de trabajo clásico -recogido y regulado en aquella época en la Ley española de 1944- no era suficiente ni apto para explicar todos los tipos de relaciones contractuales que, teniendo como substrato el trabajo prestado para otro, necesitan de regulación jurídico-laboral. Abogaba para ello en la idea que se orientase la ampliación del Derecho del trabajo, pensando en la conveniencia de crear otras figuras contractuales laborales, de modo que no hubiese contrato, sino contratos de trabajo. (DE LA VILLA, L. E., "Sobre el personal no funcionario al servicio de la Administración Pública", en *Documentación Administrativa*, nº 54, 1962.)

²¹⁶ Al señalar en sus artículos 23 y 24 que corresponde a los funcionarios de los Cuerpos generales el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa y a los de Cuerpos especiales el ejercicio de actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada.

como se ha encargado de señalar el TC²¹⁷ -, por lo que la plena aplicabilidad del Derecho del Trabajo para el Empleo Público laboral habría de predicarse para la AGE.

Sin embargo la LFCE a su vez permitió²¹⁸ la contratación administrativa para la realización de estudios, proyectos, dictámenes y otras prestaciones, bien para la realización de trabajos específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia, o los de colaboración temporal cuando por exigencias y circunstancias especiales de la función no puedan atenderse adecuadamente por los funcionarios de carrera de que disponga el organismo, como una técnica excepcional.

Llama la atención que esta excepcionalidad de la contratación administrativa sí tuviera criterios delimitadores en el ámbito reglamentario, y no sucediese lo mismo para con el personal laboral.

Este recurso a la contratación externa, supondrá, al menos en apariencia, un atisbo de otra estructuración, de personal propio/personal externo pero con un régimen jurídico confuso que se entremezclará desordenadamente lo estatutario, la contratación administrativa y la legislación laboral, y que será la causa de la invertebración denunciada y de la desordenada heterogeneidad del personal al servicio de la Administración Pública.

En esta etapa, si bien es cierto que nació el Empleo Público en España y supuso el comienzo de la superación del modelo de Función Pública cerrada, no se establecieron normativamente las bases que sólidamente deberían haber implementado el nuevo modelo, y todo apunta a pensar que no se pensó, al menos con acierto, de que esta norma sería la que introdujera la laboralización de la Función Pública, aunque sí algunos elementos esenciales de un modelo más abierto, como es el del puesto de trabajo a pesar del silencio sobre el personal laboral, siendo loable en todo caso la intención de que existiera uniformidad en los criterios

²¹⁷ Ex STC 37/2002 “[...] no cabe entender que haya de acudir a la LFCE con la intención de inferir una posible normativa básica al efecto, lo que resultaría, además, paradójico, ya que si el legislador postconstitucional ha regulado la materia sin definir sus normas como básicas, es que ha querido que no lo fueran ni ellas ni las anteriores. [...] Además la misma LFCE no permite su consideración como regulación básica, entendida como aplicable al genérico estatuto de la función pública, pues su art. 2-2 c) excluye expresamente de su ámbito a los “funcionarios que no perciban sueldo o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado”, y su art. 2-3 declara su carácter supletorio “respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los demás funcionarios, cualquiera que sea la clase de éstos y la Entidad administrativa a la que presten sus servicios”. Lo que constituye un argumento más en contra de la calificación de algunos de sus preceptos como básicos, pues los términos “básico” y “supletorio” son ciertamente contradictorios uno del otro, sin que el Estado, que ha modificado ampliamente la LFCE, haya considerado necesario alterar el contenido de su art. 2. [...]”.

²¹⁸ Artículo 6 y su posterior desarrollo reglamentario.

para la determinación de los puestos de trabajo²¹⁹, y que examinados²²⁰ *ex lege* poco margen quedaba para el citado personal laboral. De ahí que la facultad discrecional del Gobierno pudiera entenderse como una puerta abierta a la arbitrariedad.

2.2.2 La Constitución de 1978

La Constitución española de 1978 no supuso cambio alguno en la situación dada²²¹. Nuestra norma fundamental no emplea la expresión 'Empleo Público' aun cuando entendemos que tres preceptos²²² (23-2; 103-3 y 149-1-18ª) de la Carta Magna hacen referencia al mismo: lo denomina Función Pública, pero en un sentido omnicomprendido de todo el personal al servicio de la Administración.

Otros preceptos de la CE se refieren también, aunque de manera indirecta al Empleo Público, al imponer a las Administraciones Públicas una serie de exigencias y principios en sus actuaciones, como son los principios de actuación del artículo 103-1 (eficacia, objetividad...) o el de eficiencia recogido en el artículo 31.2 CE. En el mismo sentido, el artículo 9-2 al exigir a los poderes públicos el ser instrumentos para la ciudadanía de los principios de libertad, igualdad y participación.

De la lectura de todos los preceptos de la Carta Magna que se refieren al Empleo Público conviene analizar tanto lo que ésta dice como también lo que no dice. Así pues a nuestro juicio:

- No define qué es el Empleo Público o Función Pública.

²¹⁹ Artículo 53-2 La Presidencia del Gobierno, previo informe de la Comisión Superior de Personal, podrá dictar instrucciones y normas para el análisis, determinación y clasificación de los puestos de trabajo, así como para asegurar la unidad de criterio en esta materia.

²²⁰ Artículos 23, 24 y 53 LFCE.

²²¹ Es en la STC 57/1982 de 27 de julio de 1982, donde a nuestro juicio el TC reconoce por primera vez tal situación como hecho del que hay que partir, manifestado que la distinción entre el personal funcionario y el personal laboral es básica en la legislación vigente constituida, -es decir la LFCE en aquel entonces-.

²²² El artículo 23-2; Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

El artículo 103-3; La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Y el artículo 148-1-18ª. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: "[...] 18ª) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas".

También el artículo 28-2 referente a las restricciones al derecho de huelga en el sector de los servicios públicos.

- No utiliza expresiones como la de Empleado Público, ni Servidor Público, ni Empleo Público, u otras semejantes.
- De la lectura de la jurisprudencia constitucional se observa que través de ciertas expresiones más genéricas ('todos', 'empleados públicos', 'servidores', 'sector publico') o de forma más precisa ('trabajadores', 'empleados laborales', 'sometidos al derecho del trabajo') el TC, utilizando expresiones que no se recogen en el texto de la Carta Magna, da por supuesto la posibilidad de coexistencia en el marco actual de la función pública de diversos colectivos, de tal manera que en esta sede, ni quita ni pone, simplemente reconoce una situación preexistente establecida por el legislador preconstituyente.
- Preceptúa que el régimen jurídico de los funcionarios públicos y el de los trabajadores es legislación básica del Estado reservada para el legislador ordinario. Hay que entender como de exclusiva competencia estatal el dictado de cualesquiera actos normativos referidos a la materia laboral como ha declarado el TC²²³, dándose cumplimiento a lo establecido en el artículo 139-1CE.
- Algunos derechos fundamentales y libertades públicas (libertad sindical y huelga) se ven modulados en su aplicación a los empleados públicos, por lo que las leyes que determinan su régimen jurídico han de contemplar estas limitaciones.
- Estatutos distintos pueden regular el régimen jurídico de los funcionarios públicos y el del personal laboral así como los de aquellos que posean estatutos especiales, pero estos regímenes deberán tener en cuenta, cada uno en su ámbito, los principios constitucionales de servir con objetividad a los intereses generales y actuación conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y sometimiento pleno a la ley y al Derecho, principios, pues aplicables a todos los empleados públicos.
- El Estatuto de los funcionarios públicos con tal nombre y como texto único no existe todavía, si bien este precepto 103-3 ha sido desarrollado por diversas leyes.

²²³

SS 5 de noviembre de 1981, 14 y 39 de junio de 1982 y 25 de enero de 1985.

- Asigna al empleo público un carácter instrumental, al asociarlo con el quehacer de la Administración Pública (artículo 103), al principio de participación en ellas (artículo 23) de los ciudadanos y al de servicio a estos sin distinción (artículo 149-1,18).

La determinación de las funciones reservadas a funcionarios no puede extraerse del texto constitucional²²⁴. La solución interpretadora final ha de venir del necesario acotamiento en el ámbito de la norma legal de qué funciones han de reservarse a funcionarios públicos, por lo que no establece criterios sobre los que pueda estructurarse el Empleo Público.

Se ha dicho que del tenor del artículo 103 en relación con el 148.1.18ª se puede afirmar que la CE se mantiene neutra, pues lo único que establece es una reserva legal para la regulación de las bases del estatuto de los funcionarios públicos y que el acceso a la Función Pública habrá de realizarse con respeto a los principios de mérito y capacidad²²⁵.

También se ha apuntado que al modelo constituyente se llegó con la esperanza depositada en que se resolvería definitivamente el controvertido e inacabado modelo de Empleo Público, bajo los principios básicos que definieran a la Administración Pública. Lejos de delimitar una opción clara por la que decantarse supuso una escéptica recepción generadora de un confusionismo doctrinal y legal que todavía subsiste alejado de una realidad concluyente²²⁶.

Cabría añadir que la CE no establece un modelo de Función Pública y aun cuando sí parece optar preferentemente por el modelo estatutario, no excluye la posible coexistencia con el personal laboral, sea esta habitual o excepcional.

²²⁴ Como hace la Carta Magna constitucional alemana.

De ahí que se haya afirmado por un sector doctrinal que si nuestra ley fundamental no distingue entre régimen de Función Pública y régimen privado laboral, a pesar de haber tenido sus redactores el texto constitucional alemán a la vista, no parece lícito que el legislador ordinario pueda establecer esa dualidad en el empleo público (Postura de PARADA que es compartida por CÁMARA DEL PORTILLO y ENTRENA CUESTA).

²²⁵ SALA FRANCO, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, INAP, Madrid, 1989, p. 16.

También se ha afirmado la neutralidad política y técnica de la Constitución es relativa, porque descarta una total laboralización, debiendo ser la ley la que marque las líneas divisorias entre ambos regímenes con respeto al principio de igualdad, en cuanto al sistema de acceso a la Función Pública, toda vez que la utilización del régimen jurídico laboral no podrá ser una vía de escape de los principios constitucionales que informan la actuación de la Administración Pública, pues el derecho laboral deberá ser modulado o matizado para ser compatible con las características propias de la Administración Pública. (Cfr. LÓPEZ GÓMEZ, J. L., *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas 1995, pp. 84-87.)

²²⁶ CORDERO SAAVEDRA, L. *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Murcia, 2003, p. 44.

No puede afirmarse si la opción preferencial que ésta hace a favor del estatuto funcional, es en clave cuantitativa o cualitativa. Pues no queda claro si lo que se pretende es que la mayoría de los Empleados públicos sean funcionarios, o que estos se ocupen de las tareas más `públicas' ligadas al ejercicio de funciones de soberanía y potestades públicas. Nos parece que desde la finalidad de reservar a los funcionarios públicos determinadas funciones se puede explicar la previsión constitucional de configurar un régimen jurídico propio para estos empleados públicos, lo que nos llevaría a apostar por la opción cualitativa.

El artículo 103-3 CE establece la garantía de la existencia de una relación funcional para todas aquellas actividades que impliquen el ejercicio de una Función Pública y que estos empleados dispongan de un estatuto con rango legal y básico para todas las Administraciones Públicas. Este es el único límite constitucional y que el legislador ordinario debe, en cualquier caso, respetar. Pero con esta afirmación no se da paso a la solución sino más bien a su búsqueda. El problema se haya en la indeterminación del concepto de Función Pública y otros semejantes (potestades públicas, potestades administrativas, ejercicio de autoridad, de *imperium*...) que precisan de una delimitación previa en la ley²²⁷.

En lo que al *iter* cronológico se refiere, la CE respaldó el camino hacia el Empleo Público iniciado cuatro años atrás, permitiendo que fuera el legislador ordinario el que en su caso siguiera o no con el proceso.

2.2.3 La reforma urgente de 1984

La ley 30/1984 de medidas urgentes de reforma de la Función Pública, de 2 de agosto, (LMURFP) fue consecuencia de los cambios que un sistema democrático imponía a la Administración²²⁸ y a la vez dictada a partir de la lectura constitucional.

²²⁷ El criterio más depurado del ejercicio o no de una potestad pública no está exento de problemas. Apuntándose como solución la distinción entre funciones públicas que conlleven el ejercicio de potestades públicas y las que no. Pero, si identificamos las primeras con la equiparación de poderes exorbitantes del derecho común, tales como policía, inspección, sanciones, expropiaciones o cualesquiera restrictivas de derechos individuales, podríamos certificar la defunción casi completa de la institución funcional. Ya que la función asesora, la de preparación de actos administrativos o la de control económico-financiero podrían llevarse a cabo por empleados públicos laborales. (Cfr. BAÑO LEÓN, J. M., "Garantía constitucional de la Función Pública y reforma administrativa", en *Delitos de los funcionarios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994, pp.12-15.)

²²⁸ Los intentos para llevar a cabo la reforma legislativa de la Función Pública, se concretaron con el Gobierno de la UCD en el Anteproyecto de Ley que modificara la Ley de funcionarios públicos que concluyó a con la promulgación de RD-Ley 22/1977, de 30 de

El legislador ordinario legitimado por la Carta Magna se situó en la opción de un modelo abierto, consolidándose el camino iniciado *ex* LFCE²²⁹.

Así se potenció el mecanismo de puesto de trabajo frente al de cuerpos, permitiendo la adscripción de puestos de trabajo desde una perspectiva funcional y orgánica.

La LMURFP supuso en este camino hacia una Función Pública más abierta lo siguiente:

Supuso la derogación parcial de la LFCE²³⁰ entre otras cuestiones en lo que afecta a la clasificación de puesto de trabajo (artículo 52 y ss.) ahora regulado en el artículo 15 y ss.

Mantuvo la discrecionalidad en favor de la Administración permitida por la LFCE para contratar al personal laboral en la redacción del artículo 15²³¹.

Este artículo 15 -eje nuclear de la reforma- no tuvo el carácter de básico.

marzo; en el borrador de Anteproyecto de LB de la Función Pública de 1978; en el Proyecto de LO del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública noviembre de 1979; en los proyectos de LB del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y en el proyecto de LO de la regulación del ejercicio de los derechos y libertades por parte de los funcionarios de septiembre de 1981.

Con el del PSOE tampoco se decidió abordar la redacción de un texto estatutario completo, optándose por el envío al Congreso de un conjunto de medidas parciales y urgentes de reforma de la Función Pública, que culminó en el texto de 1984.

Para una mayor ilustración véanse los debates parlamentarios BOCG Senado nº 28 de 30 de mayo de 1978, y en CRESPO MONTES, L. F., "Función pública estatal y transición política", en *Actualidad Administrativa* nº 1, 2000.; GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., "Trayectoria de la reforma de la Función Pública española (1977-1981.) Exposición y aportaciones críticas", en *Revista de Administración Pública*, nº 104, 1984, pp. 179-242; CARRASCO CANALS, C., "La Función Pública española en la actualidad (La reforma y perspectivas de futuro)" en *Revista de Administración Pública*, nº 107, 1985, pp. 271 y 273.

Sobre la relación entre Burocracia y altos cargos en la transición española véase en ROMAN MASEDO, L., *Funcionarios públicos y Función Pública en la transición española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

²²⁹ Vid. STS (4ª) 4 de diciembre de 1992, al decir "[...] A este respecto conviene recordar que una de las mayores novedades contenidas en la L 30/84 es, precisamente, la potenciación en la Administración pública española del sistema de empleo, frente al sistema de carrera que regía en plenitud antes de esa Ley, y dicho sistema de empleo implica una prevalencia del puesto de trabajo, sobre el Cuerpo o la categoría del funcionario [...]"

²³⁰ Artículos 5., 1; 6., 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 31, 36, c); 39, 1 y 3; 43, 45, 46, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 70, 88, 91, 1 d) y e); del 95 al 101, ambos inclusive, y 103.

²³¹ "1. Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado incluirán para cada uno de ellos, en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que tengan asignadas y los requisitos exigidos para su desempeño. Estos requisitos serán determinados por el Ministerio de la Presidencia, a propuesta de los Ministerios correspondientes, debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos".

"2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia".

Búsqueda de mayor agilidad organizativa y flexibilización de las plantillas de personal.

Intercomunicación entre los diversos tipos de empleados públicos a través de un régimen jurídico cada vez convergente.

En modo alguno la LMURFP es una reforma radical y absoluta de la Función Pública tradicional²³², al menos en la pretensión de una concepción a otra. Más bien es la instauración de un modelo mixto pues ni supone la defunción de la Función Pública tradicional, con la que habrá de convivir, ante la pervivencia parcial de la LFCE, sino porque en su texto no lleva hasta las últimas consecuencias la implantación del modelo abierto.

Deja abierta, muy abierta, la posibilidad de la contractualización laboral, ocupando el vacío de la desaparición de la posibilidad la contratación administrativa temporal²³³.

Lo acertado hubiera sido en esta pretendida sustitución de la contratación administrativa temporal por la contratación laboral, fijar las funciones o el objeto de ésta²³⁴ derogando el artículo 7 y fijando al menos los criterios en el artículo 15 LMURFP, o establecer un régimen jurídico adecuado e integrado en el Empleo Público si lo que se pensaba era potenciar la contratación laboral.

Y muestra de ello ha sido la dimensión cualitativa que ha adquirido la utilización del personal laboral, habida cuenta la patente de curso otorgada al ejecutivo. Sencillo hubiera sido decir funcionarios para esto, laborales para lo otro, y personal externo para aquello. Como no sucedió esto, vino pronto el reproche.

2.2.4 La Sentencia del Tribunal Constitucional nº 99/1987 de 11 de junio

Hemos dejado constancia de cual fue la redacción del artículo 15 LMURFP en cuanto a la concesión a la Administración de una facultad discrecional, e incluso hasta arbitraria para adscribir los puestos de trabajo al personal. Esta situación fue considerada contraria al texto constitucional por la STC nº 99/1987 de 11 de junio, por las siguientes razones:

²³² Como se ha manifestado, con un criterio exagerado, que es una reforma SUAY RINCÓN, J., "La reforma de la Función Pública. Su impacto sobre la burocracia española", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 56, 1987.

²³³ Derogación del artículo 6 LFCE.

²³⁴ Como había hecho el desarrollo reglamentario del artículo 6 LFCE,

1) En mérito de la reserva de ley introducida por el art. 103.3 CE, corresponde sólo a ésta la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo de los empleados públicos, pues la opción genérica de la CE (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos exige que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador. Esto supone una garantía de sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario.

2) El apoderamiento indeterminado que la LMURFP, en su artículo 15 confiere al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuales sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de esta reserva de ley²³⁵.

3) Si la distinción entre un régimen estatutario y otro laboral es una opción constitucionalmente lícita del legislador, también lo será la diferencia en los elementos configuradores de la misma no justificándose por ello la sospecha de arbitrariedad.

No han faltado críticas a la sentencia. Se ha calificado como lamentable el respaldo a la reforma de la Función Pública introducida por la LMURFP al romper de forma gravísima con la unidad de *status* de los empleados públicos introduciendo la técnica de la laboralización, ya que el TC no realizó más que unas admoniciones morales sobre la existencia del artículo 103.2 de la CE y que no han servido para nada²³⁶.

En general se ha coincidido por la doctrina en la opinión de que el TC tuvo una buena ocasión para resolver muchos de los problemas que se arrastraban²³⁷, si bien otras opiniones han considerado que a pesar de un pronunciamiento formalmente en

²³⁵ La STC Pleno nº 235/2000 de 5 octubre ha venido a recordar recientemente que la reserva de ley en cuanto a la configuración del régimen jurídico de los funcionarios públicos lo que implica el rechazo de todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria.

²³⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 1999, prólogo a la sexta edición.

²³⁷ El TC se limitó a resolver exclusivamente las pretensiones de las partes recurrentes, no haciendo uso de los poderes que le permite su ley orgánica. Esto es, bien la de fundar su declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto de la Carta Magna, haya o no sido invocado en el proceso -artículo 84 LOTC- o bien la vía de comunicar a las partes la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados -artículo 39-2 LOTC- (CÁMARA DEL PORTILLO, D., "La Función Pública ante el TC: Una oportunidad perdida", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 57, 1988.)

exceso tamizado, aunque no menos inequívoco, la finalidad de la STC 99/87 era la de poner freno al proceso de laboralización iniciado con la reforma de 1984, ya que la opción constitucional era la de la opción con carácter general de un régimen funcional, sin perjuicio del recurso al personal laboral, siempre con criterios de excepcionalidad²³⁸.

Si desde la referida sentencia ya no cabía duda alguna, sobre la posibilidad de la coexistencia del personal laboral en el seno de las Administraciones Públicas²³⁹ y de su posibilidad a futuro sobre el tránsito al Empleo Público, ha de considerarse a la misma como una ocasión perdida y privilegiada para fijar unos criterios de sistematización del mismo. La STC podría haberse pronunciado, aunque fuera en obiter dicta, en cuanto a:

- Si la opción preferencial por el personal funcional es desde una lectura cualitativa o cuantitativa, o incluso ambas.
- La fijación de unas bases, sobre las que el legislador pudiera diseñar normativamente, y de manera clara e inequívoca, qué criterios deberían seguirse al momento de establecer en adelante cuáles serían los elementos para adscribir unos puestos a un personal u otro.
- Establecer las razones para la contratación laboral -excepcionalidad, temporalidad, especialidad...- y si éstas iban a ser las únicas posibilidades para el recurso a la técnica contractual.
- La existencia de modulaciones en la aplicación del Derecho Laboral en el Empleo Público.
- Carácter básico de esta regulación.

2.2.5 Los ajustes de 1988

Como el TC pasó de puntillas sobre cuestiones que hemos considerado cruciales, el legislador dio cumplimiento al dictado y reformó el artículo 15 LMURFP, lo que realizó, manteniendo ciertas dosis de discrecionalidad a través de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la LMURFP (LMMURFP)²⁴⁰.

²³⁸ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la Huída del Derecho Administrativo" en *Revista de Administración Pública*, nº 140, 1996, p. 47.

²³⁹ PARADA considera que el TC, como no fue planteado por el recurrente no abordó frontalmente como cuestión central de su STC 99/1987, la constitucionalidad del sistema dual de empleo público. No obstante ello, reconoce que el TC sí reconoce en esta sentencia, aunque implícitamente, la constitucionalidad de la dualidad de regímenes jurídicos.

²⁴⁰ Vid. su EM.

Esta reforma señaló el carácter general de la adscripción a personal funcionarial y la excepción de la contratación laboral²⁴¹.

Las críticas a esta reforma de 1988 han sido ante la insuficiencia de claridad exigible para la determinación por la propia ley de aquellos puestos y actividades que, de forma excepcional, frente al supuesto general de vinculación estatutaria, puedan ser desempeñados por personal laboral²⁴². La delimitación de las situaciones excepcionales, en las que la Administración puede contratar en régimen laboral no se realiza con base en un único factor sino en varios, y utilizados a veces de forma interrelacionada:

- La naturaleza o tipo de trabajo,
- La duración de la actividad,
- El área o unidad organizativa donde el trabajo se presta y,
- El lugar de prestación de los servicios.

²⁴¹ Modificó entre otros preceptos el artículo 15 señalando en su apartado 1 c) que “Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

- Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;
- Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;
- Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;
- Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño;
- Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares, y
- *Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo* (posibilidad fue introducida con posterioridad por el artículo 59 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.)

Asimismo, los organismos públicos de investigación podrán contratar personal laboral en los términos previstos en el artículo 17 Ley 13/1986 de 14 abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. (Personal científico y técnico para la ejecución de proyectos determinados de duración determinada y Personal para su formación científica y técnica, en la modalidad de trabajo en prácticas)”.

²⁴² GODINO REYES, M., *El contrato de trabajo en la Administración pública*, Civitas, Madrid, 1996.

Tomando la utilización independiente o combinada de los cuatro factores enunciados, pueden agruparse todos los expuestos normativos de forma sistemática en cinco bloques distintos:

1) Por razón del trabajo o actividad, la Administración puede celebrar contratos de trabajo cuyo objeto sea:

- La realización de tareas propias de oficios.
- Trabajos de vigilancia, custodia, porteo y análogos.
- Funciones de carácter técnico especializado cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios en los que éstos tengan la preparación necesaria para su desempeño.
- Funciones auxiliares de carácter instrumental.
- Funciones de apoyo administrativo.

2) Por razón de la duración del trabajo o actividad, pueden celebrarse contratos de trabajo por la Administración para la realización de cualquier trabajo no permanente o discontinuo.

3) Por razón de la adscripción a un área organizativa de la Administración, ésta puede celebrar contratos de trabajo para cubrir cualquier puesto en las áreas de expresión artística, servicios sociales y protección de menores.

4) Combinando el tipo de trabajo y el área organizativa donde se presta, pueden realizarse por personal laboral las funciones de carácter instrumental en las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social.

5) Por razón del lugar de prestación de servicios en combinación con el tipo de naturaleza del trabajo, cabe la contratación en régimen laboral de trabajadores para prestar servicios en el extranjero siempre que desempeñen funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivos, similares.

La mera lectura del elenco de posibles funciones a desempeñar por personal laboral permite evidenciar la superación de la que aparecía tradicionalmente como única causa para la utilización del personal laboral, basada en el criterio de la

manualidad²⁴³. La LMMURFP va a permitir la utilización de este personal en otras funciones distintas y muy diversas. La ambigüedad del texto y el mantenimiento del carácter de no básico del mismo²⁴⁴, hace que el sistema normativo de las diferentes Administraciones Públicas permita múltiples interpretaciones al combinar distintos criterios²⁴⁵.

Igualmente, el precepto establece una posibilidad para el recurso a la contratación laboral y no una obligación, al señalar que 'podrán' desempeñarse por personal laboral..., es decir, establece el carácter potestativo, por lo que, parece que en la *praxis* poco cambio ha supuesto la reforma, lo que ha suscitado críticas científicas diferentes. Mientras que para unos²⁴⁶ ha supuesto la aplicación del modelo estatutario sometiendo esa relación a la voluntad del legislador por la doble vía del refuerzo de la reserva de ley y de la eliminación de importantes límites material al ejercicio de la potestad legislativa, abandonándose la aproximación emprendida hacia un modelo sistema abierto²⁴⁷, otras opiniones ven a la reforma como un resorte jurídico para una laboralización no sólo cuantitativa sino cualitativa, ya que, siguen sin definirse claramente los criterios sobre los que se orienta la distinción entre un personal u otro²⁴⁸.

La reforma de 1988 arrastró a algunas CCAA a copiar el modelo no básico estatal, mientras que otras, ante la imposibilidad de invertir el proceso iniciado y con un gran número de efectivos laborales, en algunos casos, superior al de funcionarios, se quedaron simplemente expectantes. Lo que sí ha resultado ha sido un proceso de

²⁴³ Con los términos de obreros, personal de oficios.

²⁴⁴ SOSA WAGNER, señala que al no ser básico el artículo 15 de la ley 30/1984, no se aplica a la AL, donde sigue en vigor el sistema de instaurado por la Ley 7/85, de 7 de julio de Bases del régimen local, (artículo 92) que se ha revelado más conforme con los dictados constitucionales, aun cuando con un criterio material mínimo se haya limitado a deslindar las funciones que necesariamente haya de reservarse a los funcionarios locales. (Cfr. Sosa WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, 4ª edición, Aranzadi, Pamplona, 1999 p. 174.)

²⁴⁵ Las tesis que apuestan por el carácter de no básico lo hacen en *pro* de la potestad autoorganizativa de cada Administración Pública como puede verse en MOREY JUAN. "[...] El precepto regulador de las relaciones de puestos de trabajo, es decir el 15, no tiene carácter básico, pues por su carácter organizativo cada Administración pública puede establecer sus propias definiciones del sistema, ya que el artículo 16, que sí lo es, configura a las relaciones de puestos de trabajo como un elemento racional común a todas las Administraciones públicas, pues se refiere a las relaciones de puestos de las CCAA y de la AL [...]" MOREY JUAN, A., "Las Relaciones de Puestos de Trabajo: Su naturaleza jurídica y problemática" en *Revista General de Derecho*, julio-agosto 2000, p. 8981 y ss.

²⁴⁶ SAINZ MORENO, F., "Estatuto de la función pública después de la stc 99/87 y la ley 23/88" en *Revista de Administración Pública* nº 117, 1988.

²⁴⁷ FONDEVILA ANTOLÍN, J., "Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y relaciones puestos de trabajo: Jurisprudencia reciente", en *Revista vasca de Administración Pública*, nº 28.

²⁴⁸ RUANO RODRÍGUEZ, L., *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 95.

marcha atrás en la laboralización, iniciado por la AGE, seguido por las CCAA, y por algunas locales²⁴⁹.

A nuestro parecer el dictado de la STC 99/1987, no impuso un inexorablemente camino de vuelta hacia la funcionarización, sino más bien orden en un proceso de cambio.

2.2.6 La última reforma de 1993

Ciertamente no ha cesado el goteo de reformas puntuales sobre el binomio LFCE-LMURFP al socaire de las leyes de presupuestos y acompañamiento²⁵⁰ pero ha de considerarse a la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo (LRRJFP) como en la última modificación significativa en ese tránsito hacia el Empleo Público²⁵¹. De todas las reformas nos parece la más avanzada y más coherente, no obstante su deficiente nomotecnia.

Dicha reforma parte de la necesidad de dar una respuesta única y de unificar criterios sobre los aspectos organizativos y de gestión del conjunto de todos los recursos humanos, y así insertó medidas de racionalización de los mismos. Entre ellas merecen destacarse los Planes de empleo (bien Integrales bien Operativos) como figuras estelares de estas medidas y con la finalidad de hacer posible un proceso de mayor movilidad funcional y, en menor medida, geográfica²⁵² al igual que

²⁴⁹ De manera más discreta, a través de planes de empleo.

²⁵⁰ Artículo 22.3. LMURFP en redacción por artículo 50 de la LMFAOS para el 2003 señala que a propuesta del MAP, el Gobierno podrá determinar los cuerpos y escalas de funcionarios a los que podrá acceder el personal laboral de los grupos y categorías profesionales equivalentes al grupo de titulación correspondiente al cuerpo o escala al que se pretenda acceder, siempre que desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación académica requerida y superen las correspondientes pruebas.

²⁵¹ “[...] En el marco de la función pública resulta necesario articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejoren el rendimiento de los recursos humanos de la Administración Pública sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal.

A dicha finalidad responden los Planes de Empleo que se configuran como instrumentos esenciales para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficiencia de la misma [...]”. (EM sobre el objeto central de la reforma.)

²⁵² PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los Funcionarios Públicos*, 3ª edición, Dykinson, Madrid, 1996, p. 233.

introducir una reflexión estratégica global²⁵³. Igualmente su papel planificador llamado a superar el carácter estático de las Relaciones de Puestos de Trabajo²⁵⁴ lo configura como un elemento crucial.

Si bien la finalidad de la LRRJFP resulta loable y acertada²⁵⁵, la regulación actual de los planes de empleo parece truncar ésta, pues supone una aplicación directa para el personal funcionario, mientras que para el personal laboral no es más que una mera determinación indicativa para que sean llevadas a cabo por los mecanismos propios de la legislación laboral²⁵⁶. Esto podría suponer que medidas adoptadas para los funcionarios públicos pudieran ser entendidas ajustadas a derecho, mientras que las mismas adoptadas para el personal laboral pudieran ser rechazadas, bien por la autoridad laboral, bien por el Juez social²⁵⁷.

La finalidad de la reforma -introducción de instrumentos de flexibilidad propios de un modelo abierto- exige establecer una unidad de régimen jurídico, con las consiguientes modificaciones legislativas en los respectivos ordenamientos jurídicos²⁵⁸.

Igualmente los planes de empleo pueden utilizarse también para la conversión de los puestos de trabajos temporales en permanentes²⁵⁹ y conllevar algún proceso de

²⁵³ PALOMAR OLMEDA, A., "Planes de Empleo y reforma administrativa" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 2 enero-abril 1995, p. 21.

²⁵⁴ PALOMAR OLMEDA, A., *Curso de Valoración de puestos de trabajo y evaluación del desempeño en las entidades locales*, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-Centro de Estudios municipales y de cooperación internacional, Madrid 26 al 26 de enero de 1995, p. 50.

²⁵⁵ Dentro del Plan de Modernización de la AGE se sometieron a planes de empleo el Ministerio del Interior, el de Defensa, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas el INEM y el BOE medidas que a partir de 1994 se conjugaron con ofertas de Empleo Público fuertemente restrictivas (MAP. *Plan de modernización de la Administración General del Estado. Segunda Fase*, MAP, Madrid, 1994.)

²⁵⁶ El artículo 18 LRRJFP dispone que las actuaciones previstas para el personal laboral en los planes de empleo se desarrollarán conforme la normativa específica del Ordenamiento laboral, esto es a través de los expedientes de regulación de empleo.

²⁵⁷ PALOMAR OLMEDA, A., "La incidencia de las nuevas reformas legislativas en la redefinición del estatuto de los funcionarios públicos", en *Revista de Administración Pública*, nº 134, 1994, p. 420.

Otros autores se inclinan por la conveniencia de que sea el expediente de regulación de empleo regulado en el Estatuto de los Trabajadores el instrumento de aplicación a todo el sector del empleo público. (LONGO, F., "Reforma del empleo público: Tótem y Tabú" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 2 enero-abril 1995, p. 13.)

²⁵⁸ En la LRRJFP si esto se denota en lo concerniente en el plano teórico o la fase de diseño, no se ha hecho en cuanto a las medidas de ejecución operativa (Cfr. PALOMAR OLMEDA, A., *La Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 98.)

²⁵⁹ DT 9ª Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

En aplicación de esta norma el INEM propuso en 1995 un plan de empleo integral, cuyo contenido fue la de racionalización del régimen jurídico de la plantilla del mencionado organismo, acordándose, -junto a un proceso de funcionarización y de promoción interna y

funcionarización, ante la recalificación de un puesto de trabajo de naturaleza laboral en funcionarial, por el necesario cambio de funciones, solucionando problemas de adaptación del personal laboral a la naturaleza del puesto de trabajo, bien por su carácter de permanente bien por las funciones a desempeñar, siempre y cuando se respete el marco legal²⁶⁰.

Con estas reformas puede entenderse por concluida esta etapa de superación del modelo estatutario como paradigmático y único representativo de la Función Pública, no se desvela una intención de estructurar coherentemente un sistema de Empleo Público.

3.- El Análisis jurisprudencial

3.1 La jurisprudencia como dialéctica de compromiso

El recurso al análisis jurisprudencial suele ser una buena herramienta para describir un fenómeno jurídico. El alto índice de la litigiosidad²⁶¹, sobre todo con ocasión de la contratación temporal²⁶², es revelador de que algo no funciona bien.

la de una eventual reasignación de efectivos-, la conversión de empleo temporal en fijo de los funcionarios interinos y de los contratados por obra o servicio determinado que realizan funciones permanentes. Este plan originó el correspondiente conflicto que fue resuelto por la STS 19 de enero de 1999 en la cual se establecieron unas directrices muy interesantes en la materia en conexión con la contratación temporal irregular.

²⁶⁰ En un sentido parecido puede verse en RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., "La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas: la constitucionalidad de la medida y la limitación de sujetos", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo...*

²⁶¹ Como se manifieste en el prólogo de la obra de los Abogados del Estado BAL FRANCÉS, E. y OTROS, *Relaciones laborales con las Administraciones Públicas. Compendio de jurisprudencia y doctrina judiciales*, MAP-BOE, Madrid, 1999.

La memoria de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado 1995-1996 indica que la mayor litigiosidad -en su competencia- ha sido en materia de contratación temporal, clasificación profesional y desempeño de tareas de superior categoría.

²⁶² Por eso se ha apostado por erradicar una de las causas que permiten la litigiosidad cual es la no aplicación a la Administración Pública del artículo 15-3 del ET que asiduamente es alegado para tratar de fundar el derecho a la fijeza en el empleo bien a través de la reclamación por derechos, bien mediante la acción por despido. (ANDRÉS LEÓN CAVERO, A. y BAL FRANCÉS, E., "Reflexiones sobre el efecto de las irregularidades presentes en la contratación temporal de las Administraciones Públicas", *Actualidad jurídica Aranzadi*, nº 296, 1997.)

La contratación temporal y sus irregularidades es la principal causa de conflictos entre el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas y éstas y ha sido prácticamente desde siempre uno de los problemas capitales ARBUÉS DIESTE, A. "El contrato de trabajo estructural no interino en la Administración Pública. Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

La solución a los conflictos surgidos por la contratación temporal ha sido vacilante en la jurisprudencia²⁶³ con respuestas diversas tras un vacilante camino²⁶⁴.

Una visión sobre ello la ofrece el propio TS (4ª) al calificar de problema complejo y difícil²⁶⁵ y de especialmente vidrioso la cuestión referida a la temporalidad o indefinición de la relación jurídica laboral en el ámbito de la Administración Pública, señalando la complejidad que implica la existencia convergente de normas pertenecientes a las ramas social y administrativa del Derecho, inspirada cada una de ellas en principios y dictadas con fines diferentes, cuando no esencialmente contradictorios²⁶⁶.

Se ha considerado responsable de esta situación las distintas posiciones mantenidas por el TS en sede de contratación temporal irregular, que con la expresiva frase "quien siembra vientos recoge tempestades"²⁶⁷ señala que la por el momento²⁶⁸ triunfante jurisprudencia²⁶⁹, se debe en gran medida a la actitud descuidada y arbitraria de la propia Administración Pública y sobre todo de sus gestores, quienes de forma reiterada y amparándose en una supuesta situación de privilegio y poder han actuado de forma irresponsable consagrando el abuso de derecho y el fraude de ley como técnicas habituales de contratación, como remedio para suplir la falta de una adecuada planificación de plantillas y como norma de conducta desconocedora

La hipótesis de partida es que las técnicas temporales se han utilizado y se utilizan por las Administraciones públicas con asiduidad, aun cuando sin normalidad, es decir, arbitrariamente y por vías distorsionadas que provocan una fuerte disfuncionalidad, a causa de lastres históricos que coexisten con una notable viscosidad normativa y cierto desconocimiento de las modernas técnicas de temporalidad por quienes tienen a su cargo la política de empleo público (OJEDA AVILÉS, A., "El empleo temporal en las Administraciones públicas (Una aproximación unitaria)" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 56, 1987.)

²⁶³ Vid. Por su claridad expositiva en materia de contratación temporal, el trabajo del Profesor BORRAJO DACRUZ, E., *Al hilo de las STS 20 y 21 de enero de 1998 Contratación temporal y Administraciones Públicas: Evolución Jurisprudencial*, Derecho Vivo 1998-1, Suplemento a Actualidad laboral nº 18/98.

También en TAMAYO, C., "Problemática de la condena 'a la readmisión de los trabajadores' en el ámbito de las Administraciones públicas" en *Revista General de Derecho*, 1994, p. 9173.

²⁶⁴ Se ha pasado de una situación privilegiada, en la que no existía la posibilidad de opción entre readmisión e indemnización dadas las especiales características de acceso a la administración pública hasta llegar a la creación de una situación laboral de carácter fijo, que no se encuadra dentro de la categoría del funcionariado de carrera y que ha implicado el sometimiento de las Administraciones Públicas a la normativa laboral general, cuando actúa como un empresario y empleó contratos laborales temporales

²⁶⁵ STS de 24 de julio de 1997.

²⁶⁶ STS de 18 de julio de 1990.

²⁶⁷ CASTILLO BLANCO, F. A., "Las problemáticas fronteras entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo. A propósito de los contratos temporales en el sector público", en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 86, pp. 190 y ss.

²⁶⁸ Hasta el año 1998.

²⁶⁹ Por todas la STS 18 de marzo de 1991 y 3 de noviembre de 1993.

de los elementales principios de derecho. La paradoja reside en que, en no pocos casos, con la anuencia del trabajador, el fraude no es buscado para obviar una contratación indefinida, como sucede en la empresa privada, sino para sortear el acceso al empleo público, de suerte que lo buscado, es lo evitado por la norma sancionadora del fraude²⁷⁰.

Es de justicia reconocer que el TS ha tenido que elaborar una doctrina desde unos presupuestos realmente difíciles de conjugar, cuales son los de armonización de distintos regímenes jurídicos con los de justicia material, pues las irregularidades cometidas por la Administración no han sido pocas²⁷¹.

Las diferentes tomas de postura²⁷² en la evolución de la doctrina de la Sala de lo Social del TS hasta la postura actual fijada en las sentencias de 20 y 21 de enero de 1998, dictada en Sala General y que neutralizó el criterio dominante de la sentencia de 18 de marzo de 1991, que también dictada en Sala general, predicó una aplicación *tout court* del derecho laboral en el seno de las Administraciones Públicas.

En toda esta evolución subyace una dialéctica de compromiso entre dos fuerzas antitéticas y aparentemente equipotentes y equivalentes. Los principios de legalidad administrativa y laboral y sus distintas y a veces, distantes teleologías. Ciertamente en la pugna entre los principios de legalidad y los de justicia material, han jugado su

²⁷⁰ Manifestación palmaria de ello es la de Castillo Blanco al afirmar. "[...] gestores públicos sin escrúpulos realizan sucesivas contrataciones fraudulentas con un objetivo claro: conseguir por la vía de los tribunales lo que lo que en legítima lid, y con los debidos respetos a los ciudadanos de este país, no se hubiera producido, esto es, un empleo público, en más casos de los que nos gustaría, por conocidos o simpatizantes, con el más absoluto desprecio a las reglas del Estado de Derecho y con la más absoluta vulneración de los principios democráticos [...]". (CASTILLO BLANCO, F. A., ob. cit., p. 194.)

²⁷¹ Voto particular a la STS 1 de abril de 1991 "[...] También coincidimos con el criterio mayoritario de la Sala en el diagnóstico del problema que está en la raíz de este litigio, y de otros muchos con idéntico objeto planteados en estos últimos años ante los tribunales de trabajo. Si la Administración Sanitaria de la Seguridad Social hubiera cumplido puntualmente el deber de convocatoria periódica de concursos establecido en el art. 57 Estatuto del Personal médico no se hubiera dado lugar a esta litigiosidad, a todas luces excesiva. Y, lo que es más importante, se hubieran evitado los inconvenientes que comportan (para el servicio público sanitario y para los médicos que lo atienden), situaciones prolongadas o generalizadas de interinidad [...]".

²⁷² MERCADER URGUINA habla de cuatro épocas en cuanto a las soluciones jurisprudenciales en sede de contratación temporal irregular:

1ª) La doctrina de los incumplimientos especialmente cualificados (STS 9-10-1985 - STS 7-3-1988.)

2ª) Las Administraciones Públicas cuando actúan como empresarios y celebran contratos temporales, quedan sometidas a la legislación laboral (STS 18-3-1991.)

3ª) La sutil pero ambigua distinción entre fijo de plantilla y trabajadores con relación laboral por tiempo indefinido (STS 7-10-1996 y posteriores.)

4ª) La solución del sutil enigma y sus críticas (SSTS 20 y 21-1-1998 y sus votos particulares.)

(Cfr. MERCADER URGUINA, J. R., *La Contratación Temporal en la jurisprudencia del TS*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999, pp. 138- 155.)

papel los talentos de los ponentes y los juegos de mayorías de las Salas, aunque más influencia ha tenido la dificultad de las cuestiones a resolver, y lo que es más importante todavía, las reglas jurídicas no ha permitido ir mucho más lejos.

3.2 Soluciones provisionales

En lo que aquí atañe nos interesa destacar que la jurisprudencia analizada permite ofrecer una descripción que permite mantener meras soluciones provisionales para el actual régimen jurídico del Empleo Público laboral y cuya sinopsis se expone a continuación:

a) Reconocimiento de la existencia de diferencias entre el sector privado y el público, dadas las especialidades que se derivan del ente empleador, con la dificultad de establecer, cuando no esté directamente implicado el ejercicio de funciones públicas, una distinción tajante de orden sustancial dentro de la actividad prestada para las Administraciones Públicas entre el trabajo que se regula por el Derecho Administrativo y el que lo es por el ordenamiento laboral.

b) Ya que existen entre uno y otro sector diferencias sustanciales obvias, se justifica un trato diferente.

c) El artículo 35-2 CE se limita a establecer que la ley regulará un Estatuto de los Trabajadores, sin determinar un contenido concreto para este estatuto, ni dotarle de una rigidez que impida el establecimiento de regulaciones especiales de carácter sectorial, siempre que éstas se establezcan a través de normas con el rango adecuado. El ET es una ley ordinaria sometida a los principios generales de la ordenación de las fuentes del Derecho y, en particular, a lo dispuesto en el artículo 2.2 CC. Puede, por tanto, ser derogado por una ley posterior que introduzca una regulación incompatible sobre la misma materia y con un ámbito subjetivo de aplicación total o parcialmente coincidente.

d) En el complejo tema de la contratación laboral de las Administraciones Públicas juegan normas correspondientes a distintos ordenamientos -el laboral y el administrativo- que han de ser objeto de una interpretación integradora en ocasiones difícil, ya que las disposiciones en concurrencia obedecen a objetivos y principios

inspirados distintos e incluso contradictorios. Mientras que en el primer caso se protege fundamentalmente un interés privado, aunque de carácter social, en un ámbito en el que rige el principio de libertad de contratación del empresario privado, en el segundo estamos ante un interés público de indudable relevancia constitucional (artículos 14 y 103 de la Constitución) y de ahí, que las normas sobre acceso al Empleo Público tengan carácter imperativo debiendo sancionarse adecuadamente su contravención.

e) El principio de legalidad que proclaman los artículos 9-3 y 103-1 CE es un elemento esencial del Estado de Derecho del que se deriva, como señala el precepto citado en segundo lugar, el 'pleno sometimiento' de la Administración Pública a 'la ley y al Derecho'. El problema surge porque el ET y sus normas de desarrollo no son los únicos preceptos legales aplicables a la contratación laboral de las Administraciones Públicas. La especial posición de éstas al servicio del interés general y la también especial proyección del principio de igualdad en la actuación de los poderes públicos han determinado la previsión por otras leyes de determinadas limitaciones -sustantivas y de procedimiento- que vienen a establecer un auténtico régimen especial de contratación laboral cuando el empleador es una Administración Pública.

f) Ante la existencia de una concurrencia conflictiva debe prevalecer la norma especial en atención a la propia especialidad de la contratación de las Administraciones Públicas y a los intereses que con aquéllas se tutelan. Las disposiciones concurrentes en ambos sectores del Ordenamientos Jurídico obedecen a objetivos y principios inspiradores distintos, e incluso contradictorios, al primar en el Derecho Laboral la estabilidad en el empleo y en el Administrativo la eficacia de la Administración.

g) Este régimen incluye determinadas prohibiciones que sitúan a las Administraciones Públicas en una posición especial en materia de contratación laboral, que conlleva la interdicción de contratar personal laboral para puestos de trabajo de funcionarios públicos; la de contratar personal laboral fijo cuando no exista puesto de trabajo en la correspondiente relación; y también, la incorporación en este régimen de una regla positiva sobre el procedimiento de selección, de igual manera que existe con el resto de empleados públicos.

h) La inaplicación *in totum* del Derecho Laboral no consagra la arbitrariedad, ni incurre en ningún tratamiento privilegiado a favor de la Administración, pues es la propia ley la que establece esta consideración especial en atención a las razones a que se ha hecho referencia²⁷³.

Soluciones provisionales como la creación de nuevas categorías²⁷⁴ en el Empleo Público laboral como resulta con los denominados indefinido no fijos de plantilla reclaman la necesidad de la creación de un *status* particularizado de los trabajadores al servicio de la Administración Pública²⁷⁵.

La lectura por la doctrina es positiva, en general, en cuanto a los criterios generales que hemos visto como diagnóstico²⁷⁶, mientras que las críticas negativas, han venido fundamentalmente en las soluciones aplicativas de paños calientes y extirpación parcial de tumores normativos. Así han versado en la artificiosidad de la distinción entre fijo de plantilla y contratado por tiempo indefinido²⁷⁷ y en la falta de

²⁷³ Este criterio es respaldado por el TC en Auto 858/1988, de 4 julio.

²⁷⁴ GOERLICH PESET, J. M. y VEGA LÓPEZ, J., "¿Una nueva categoría de Personal Laboral al Servicio de la Administración Pública? Los «trabajadores indefinidos, no fijos de plantilla». A propósito de la SSTs de 7 de octubre y 10 y 30 de diciembre de 1996 y 14 de marzo, 24 de abril y 7 de julio de 1997" en *Relaciones Laborales* nº 11, La Ley-Actualidad, Madrid, 1998.

²⁷⁵ NICOLAS BERNARD, J. A., *La duración del contrato de trabajo en el Empleo Público*, Comares, Granada, 2002. (prólogo.)

²⁷⁶ Se ha sostenido que la tesis básica de esta importantísima, aunque sorprendentemente poco publicitada sentencia, es que la combinación de las especialidades legislativas de las relaciones laborales en las Administraciones Públicas puestas en relación con la normativa laboral en materia de contratación temporal, generan, a través del principio de especialidad, una regulación específica y distinta a la establecida para el empresario común o privado. (ZUMALACÁRREGUI PITA, L., "Las irregularidades en la contratación temporal de las Administraciones Públicas, comentario a la STS 20 enero 1998", en *El Derecho* nº 899, lunes 14 de diciembre de 1998.)

La solución que se deriva de estos pronunciamientos es razonablemente satisfactoria si bien se puede reprochar que no se especifique el alcance y límites de la distinción entre indefinidos y fijos de plantilla. (GOERLICH PESET, J. M. y VEGA LÓPEZ, J., ob. cit.)

Incluso uno de los ponentes de la Sentencia en un comentario reciente a las sentencias de enero de 1998, y al voto particular de las mismas señala que lo importante es el reconocimiento de la situación del conflicto entre la norma administrativa y la laboral y la solución es la prevalencia de una de las dos normas. La solución mayoritaria admite el conflicto y apuesta por la prevalencia de la norma administrativa, mientras que la minoritaria con memoria de la doctrina de marzo de 1991, y sin reconocer explícitamente la existencia de conflicto, aplica la laboral (DESDENTADO BONETE, A. y DE LA PUEBLA PINILLA, A., "La contratación temporal en la unificación de doctrina" en *Justicia Laboral* nº 1, 2000, p. 47.)

²⁷⁷ RUANO RODRIGUEZ, L., *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p.138.

En ello hay que coincidir con el voto particular a la misma.

También se ha considerado que a pesar de la sutileza y ambigüedad de esta doctrina jurisprudencial y de los grandes interrogantes que suscita, la solución defendida es la que resulta más realista y puede poner coto al elevado número de conflictos en reclamación de fijeza, si bien, habrá de ser el legislador el que resuelva tan compleja cuestión y precise los términos y alcance que habrán de producir las irregularidades en la contratación laboral por

matización en tal distinción, otrosí de que tampoco las consecuencias de ello²⁷⁸, lo que viene a suponer una sanción benévola con las irregularidades de la Administración²⁷⁹.

Otras cuestiones relacionadas y derivadas habrán de ser resueltas, conforme a la expresada doctrina jurisprudencial, en la medida en que se vayan planteándose judicialmente otros *factums*, por eso, entendemos que si bien la doctrina actual merece la consideración de acertada y oportuna, también merece la de provisional e inacabada.

A pesar de los pronunciamientos posteriores²⁸⁰ que desde 1998 han confirmado y avanzado en esta doctrina, algunas cuestiones quedan por resolver o merecen un mayor acotamiento, si no se quiere quedar en la provisionalidad. Estas serían las siguientes:

- a) Condición para la fijeza de puesto de trabajo laboral.
- b) Cuanto tiempo se puede gozar de la consideración de indefinido, establecidos por un pronunciamiento judicial y su equiparación o no a la interinidad por vacante²⁸¹.

parte de las Administraciones Públicas. MERCADER URGUINA, J. R., *La contratación temporal en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999, p.150.

Se ha proclamado la ambigüedad terminológica, pues contrato de trabajo de duración indefinida y fijeza en plantilla, son en verdad muy difíciles de diferenciar, si es que tal diferencia existe, ya que no es conveniente en el derecho laboral dar sentidos y alcances distintos a la misma expresión lingüística. (BORRAJO DACRUZ, E., "Contratación temporal y Administraciones Públicas: Evolución Jurisprudencial", Derecho Vivo 1998-1, Suplemento a *Actualidad laboral* nº 18/1998.)

²⁷⁸ No se expresa si se genera o no algún derecho indemnizatorio a favor del trabajador que venía ocupando la plaza, CACHON VILAR, P., "La contratación laboral temporal de las Administraciones Públicas: Las irregularidades en la contratación y sus efectos en el vínculo laboral" en *La Ley-Actualidad* de 12 de junio, Madrid, 1998.

Esto es un interrogante, por cuanto si la provisión regular es causa lícita de extinción del contrato, lo razonable sería una respuesta negativa, si bien podría calificarse la misma dentro del concepto de causas organizativas como supuesto de extinción objetiva con derecho a una indemnización de veinte días de salario por año de trabajo.

²⁷⁹ Difumina, hasta prácticamente hacer desaparecer la sanción que el ordenamiento laboral prevé para estos supuestos e incluso puede llevar a fomentar que estas irregularidades se sigan cometiendo por parte de la Administración. (ROMERO BURILLO, A. M., "El trabajador indefinido no fijo de plantilla: una nueva solución a la contratación temporal irregular de la Administración Pública". Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo*...

²⁸⁰ En la sentencia de 27 de marzo de 1998; 20 y 28 de abril de 1998; 7 de mayo de 1998; 1 y 12 de junio de 1998; 22 de septiembre de 1998; 5,13 y 26 de octubre de 1998; 10 y 18 de noviembre de 1998; 21 de diciembre de 1998; 3 de febrero de 1999; la de 19 de enero de 1999; 10 de marzo de 1999; 25 de marzo de 1999; 23 de abril de 1999; 10 de mayo de 1999; 5 de julio de 1999; 15 de septiembre de 1999; 13 de octubre de 1999; 17 de enero de 2000 y 6 de abril de 2000.

²⁸¹ No obstante sí se establecen ciertas bases objetivas para ello, cuales son; el deber legal de convocar los concursos o pruebas oportunos para la acreditación de méritos; la no exoneración al trabajador afectado de la carga de participar en dichos concursos o pruebas si quiere consolidar de manera estable el desempeño del puesto de trabajo; y la de

- c) Alcance de la diferencia entre indefinido y fijo de plantilla²⁸² y su diferenciación con la de la empresa privada o con la figura de interinidad²⁸³.
- d) Debe establecerse la procedencia o no de indemnizar²⁸⁴ tras la extinción de la relación, agotada la situación de indefinido no fijo, y en caso afirmativo, la razón de ello, bien con fundamento en causas objetivas por razones organizativas o la doctrina del *factum principis*²⁸⁵ como causa de fuerza mayor impropia.
- e) Fijación del *quantum* indemnizatorio²⁸⁶.

4.- Los arreglos normativos

La falta de previsión de las normas que permitieron la interproducción masiva del personal laboral en el Empleo Público ha hecho necesaria la creación un mínimo

imposibilidad de reconocer al trabajador tal condición si el resultado de la prueba o concurso es favorable a otro candidato.

²⁸² O de puesto de trabajo.

²⁸³ LA STS 6 mayo 2003 equipara indefinido a indeterminado.

²⁸⁴ Supondría la obligación de indemnizar en caso de extinción de la relación laboral al momento de cubrirse el puesto de trabajo de manera reglamentaria. (GOERLICH PESET, J. M. y VEGA LÓPEZ, J., ob.cit.)

La procedencia de la indemnización es sostenida también por Martínez de la Pedraja Abarca, (MARTÍNEZ DE LA PEDRAJA ABARCA, A., "¿Por qué se insiste en enfrentar el derecho laboral con los principios constitucionales de acceso a los puestos de trabajo en la Administración Pública?", en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 301 de 3 de julio de 1997, p. 2.)

²⁸⁵ Figura que ha sido definida como un acto de la autoridad, externo a las partes, imprevisible e inevitable (LÓPEZ GÓMEZ, J. L., *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1995, p. 344.). El ineludible cumplimiento que supone los mandatos de los poderes públicos investidos de autoridad, constituye de suyo una causa objetiva para la resolución del contrato de trabajo, pues el impedimento de la prestación de trabajo por acto de autoridad o *factum principis* (orden de la autoridad gubernativa o de la autoridad judicial) constituye una causa de extinción del contrato de trabajo equiparable a la fuerza mayor. Esta equiparación supone que el empresario laboral que debe cumplir la orden o resolución correspondiente, debe para ello utilizar bien la vía del artículo 51 del ET. Cuando se superan los umbrales numéricos previstos en el párrafo 1 de dicho precepto legal, o bien más habitualmente la vía del artículo 52 c) del ET, cuando se trata de extinciones contractuales por debajo de dichos límites, como así lo reconoce la doctrina TS (4^a) en sentencias de 10 de marzo de 1999, 5 octubre 1999 y 5 de julio de 2000.

Se ha considerado (SALA FRANCO, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, INAP, Madrid, 1989, p. 46.) la posibilidad de extinguir las relaciones laborales en los supuestos de que un servicio de la Administración o de transformación del mismo con exigencia de que los puestos de trabajo sean cubiertos por funcionarios públicos.

²⁸⁶ Cabría ir también hacia un sistema subjetivo de daños y perjuicios, o mecanismos de responsabilidad derivada, pues no puede predicarse que en todo caso, la extinción de la relación de trabajo genere daños al empleado. Se ha entendido que de *lege data* no cabe indemnización por cuanto la extinción cabe ex 49-1 c) ET, aunque de *lege ferenda* debía contemplarse un supuesto indemnizatorio *ex profeso* para evitar las conductas fraudulentas. (NICOLAS BERNARD, J. A., *La duración del contrato de trabajo en el Empleo Público*, Comares, Granada, 2002, p. 58.)

régimen jurídico por vía de doctrina jurisprudencial y que fundamentalmente ha sido a raíz de la conflictividad de materias relacionadas con la contratación temporal laboral y la pretensión de fijeza o estabilidad. Esta labor 'legislativa' de la jurisprudencia, como un remedio necesario al confuso e incompleto régimen jurídico²⁸⁷, ha supuesto que los Tribunales hayan tenido que inventar la norma en aras de salvaguardar principios constitucionales. O lo que es más grave, que tales principios se 'escapen' por las múltiples vías abiertas por una legislación laboral no pensada para su salvaguarda.

Algunos frutos de esta labor jurisprudencial sí se han recogido por el legislador, muestra de ello:

- El contrato de interinidad por vacante, (también llamada impropia o innominada) para cubrir plazas vacantes en la Administración Pública²⁸⁸.

²⁸⁷ Buena parte de las especialidades del régimen jurídico del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas han sido introducidas por obra de la jurisprudencia. (Cfr. CANTERO MARTÍNEZ, J., *El Empleo público: Entre el Estatuto funcional y el contrato laboral*, Univ. Castilla-La Mancha-Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 461-462.)

"[...] Sin embargo, el mantenimiento de la enigmática figura creada por el TS para su específica aplicación al sector público (porque es del todo patente que el mismo órgano no aceptaría la incorporación de este nuevo vínculo en una empresa privada -téngase en cuenta que la certidumbre de la relación quedaría siempre en manos del empresario, como ahora lo está en las de la Administración respecto de su personal-) supone una evidente muestra más de la creación vía jurisprudencial -ya que nunca proviene del legislador- de unas normas laborales "a la carta", que se separan del régimen común del Derecho del Trabajo para favorecer a la Administración. Por tanto, son pautas que denotan la conexión de este sector del ordenamiento con el Derecho Administrativo, así como la aleatoriedad que aguarda el destino de las instituciones jurídicas laborales en su paso por los Tribunales cuando se trata de la protección de los intereses de la Administración pública [...]". (Cfr. TORRENTS MARGALEF, J., "La aplicación del derecho del trabajo en la administración pública", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

²⁸⁸ Las STS 27 de marzo y 19 de mayo de 1992, 18 junio de 1994, 3 de abril y 4 mayo 1998 que dieron lugar a la redacción del artículo 4 del Real Decreto 2546/1994, de 29 de diciembre.

Esta figura propia del régimen funcional (artículo 104-2 LFCE) hasta la promulgación de esta norma reglamentaria era inexistente en el régimen jurídico laboral, aunque tenía su antecedente en los artículos 5-1, 50 y 51 del Estatuto jurídico de personal médico de la Seguridad Social aprobado por RD 3160/1966, de 23 de diciembre. El Real Decreto 1033/1976, de 9 de abril estableció una limitación de nueve meses para la ocupación de la vacante en régimen de interinidad. Con posterioridad el Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, suprimió la figura. De creación jurisprudencial en el fondo late el deseo de transplantar al ámbito laboral lo que es una figura clásica del funcionario interino (Cfr. MERCADER URGUINA, J. R., *La contratación temporal en la jurisprudencia del TS*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999, p. 45.)

El contrato de interinidad viene en la actualidad regulado por el Real Decreto 2720/1998 de 18 diciembre, norma que a su vez regula en desarrollo del artículo 15 ET, los supuestos de contratación de duración determinada.

In extenso véase en RODRÍGUEZ RAMOS, P. T., *El Contrato de interinidad por vacante*, Tirant Lo blanc, Valencia, 1996.

- La supresión de los contratos para trabajos específicos y concretos no habituales a través de la modificación operada en la LCAP por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, con la pretensión de facilitar la delimitación de modalidades contractuales en determinadas zonas grises²⁸⁹.
- Se ha recordado a los empleadores públicos en las LPGE la necesidad de evitar el incumplimiento de las reglas sobre contratación temporal que pudiera provocar la adquisición por parte de los trabajadores de derechos de permanencia en el puesto²⁹⁰.
- La reforma del artículo 52 ET en redacción por RDL 5/2001 de 2 de marzo y Ley 12/2001, de 9 de julio medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y mejora de su calidad, al disponer - letra e)- que el contrato podrá extinguirse por causas objetivas, en el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate.
- La figura del contrato temporal de inserción²⁹¹.

²⁸⁹ GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I., "La disponibilidad de la administración en la contratación laboral temporal", Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

²⁹⁰ Vg. Artículo 36-2 LPGE del año 2000.

²⁹¹ Así la exposición de motivos señala como finalidad de la figura "la ampliación de los colectivos que pueden beneficiarse de los contratos formativos, y la concreción y formalización, a través de un nuevo contrato temporal de inserción, de los programas de contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social, constituyen medidas dirigidas a instrumentar de una forma más adecuada las políticas activas de empleo".

Reza el artículo 15-1 d) ET que "Cuando se contrate a un trabajador desempleado, inscrito en la oficina de empleo, por parte de una Administración pública o entidad sin ánimo de lucro y el objeto de dicho contrato temporal de inserción, sea el de realizar una obra o servicio de interés general o social, como medio de adquisición de experiencia laboral y mejora de la ocupabilidad del desempleado participante, dentro del ámbito de los programas públicos que se determinen reglamentariamente. Los trabajadores que sean parte en estos contratos no podrán repetir su participación hasta transcurridos tres años desde finalizar el

Pero es tanta la tarea que queda y tantos los compartimentos casi estancos²⁹², que quedar por integrar en un proceso de implementación de Empleo Público, desde la perspectiva jurídica, que ha de merecer una crítica negativa. Las raíces pueden encontrarse en el capítulo siguiente.

anterior contrato de esta naturaleza, siempre y cuando el trabajador haya sido contratado bajo esta modalidad por un período superior a nueve meses en los últimos tres años [...]"

Igualmente se reforma el artículo 52 ET en redacción por RDL 5/2001 de 2 de marzo y L 12/2001, de 9 de julio medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y mejora de su calidad, al disponer que el contrato podrá extinguirse por causas objetivas: [...] e) *En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate.*

²⁹² Vg.. puede decirse de los grupos de empresa públicos sobre los que el Derecho Administrativo guarda silencio, mientras que la normativa laboral los regula de forma indirecta y tangencial (Cfr. MORENO GENE, J., *Los grupos de empresas públicos identificación del empresario responsable*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2000, pp. 39 y 50.)

CAPÍTULO CUARTO.- DÉFICIT DE IDONEIDAD EN LA CONFIGURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

La organización configurada con mayor idoneidad será aquella que en relaciones ambientales dadas logre un objetivo mayor con un determinado *input* de medios. Una organización es idónea en su configuración cuando responde eficazmente a sus objetivos. Éstos deben fijarse nítidamente y establecer una prioridad cuando son varios los establecidos

El rendimiento de una organización va a depender de tres variables; los recursos disponibles (*inputs*) el proceso de transformación (estructura y funcionamiento) de éstos en productos (servicio público) y las condiciones variables del entorno (demandas sociales). Desde la sociología de las organizaciones se viene proponiendo que el modelo organizativo concebido para una eficacia máxima del rendimiento tiene que ser sustituido por aquel que conciba la organización como un sistema que se adapte constantemente a las nuevas circunstancias, lo que supone en definitiva estar preparado para el afrontamiento de las consecuencias imprevistas. Éstas suceden fundamentalmente por no tener el conocimiento suficiente de las complejas conexiones entre los elementos intraorganizativos y por obviar que la organización es un sistema interrelacionado²⁹³.

Ciertamente no hay ninguna organización que pueda prever todas las consecuencias y realizar un diseño prospectivo que le mantenga invulnerable a cualquier acontecimiento -aunque sólo fuera por el principio de incertidumbre- pero si las previsiones o predicciones fijadas en el diseño no fueran suficientes, siempre pueden hacerse los ajustes en marcha. Y para ello ha de tenerse claro si ha habido desviaciones en los objetivos prefijados, y previo a ello ha de lograrse que no existan defectos en la comunicación *intra* organizativa que impidan conocerlos.

En definitiva es conveniente tanto una estructuración adecuada y una adopción racional de decisiones, en su diseño como en su puesta en marcha, que puedan evitar o solucionar las consecuencias imprevistas.

Desde estas premisas no nos resulta idónea la configuración organizativa del Empleo Público actual -ni desde que se diseñó ni con los retoques al uso- si ésta pretende ser la que responda a lo que nosotros entendemos por un modelo más abierto como modelo superador del de Función Pública cerrada.

²⁹³ MAYNTZ, R., *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, 6ª reimpresión, Madrid, 1996, pp.174-186.

Igualmente nos parece que no ha habido una política pública integral sobre tal pretensión. Responder acerca de la idoneidad de la configuración del Empleo Público español nos lleva a preguntarnos si al instaurarse un modelo de Función Pública abierta ¿cuáles eran los objetivos? ¿Qué valor tienen las normas jurídico-organizativas, entendidas como *inputs*? ¿Son más importantes éstas que los recursos materiales? ¿Los decisores públicos tienen conocimiento adecuado sobre su cumplimiento? ¿Se han tomado las decisiones adecuadas? ¿Podrían optimizarse de haberse tomado? Intentémoslo.

1.- Empleo público y Laboralización

La idea de laboralización como contractualización en el Empleo Público por vía del derecho laboral responde a realidades distintas²⁹⁴:

- a) El incremento del número de los servidores públicos sometidos al derecho laboral²⁹⁵.
- b) La penetración de instituciones y principios jurídico-laborales en el ámbito del derecho funcionarial con la consiguiente recepción en el Derecho Administrativo de técnicas propias del Derecho del Trabajo²⁹⁶.
- c) Sometimiento al Derecho del Trabajo de parcelas determinadas de funciones públicas, originariamente reservadas a funcionarios públicos.
- d) Una de las expresiones de la denominada huida del Derecho Administrativo.

Tras la LMURFP en el Empleo Público español ha sucedido lo siguiente:

1. Ampliación numérica de empleados públicos.
2. Incremento cuantitativo del personal laboral.
3. Ocupación de nuevas funciones por personal laboral.

²⁹⁴ IZQUIERDO HERNÁNDEZ, J. y MOLINA GARCÍA, M., *La laboralización de los funcionarios públicos*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1996, pp. 19 y 20.

²⁹⁵ La presencia de personal laboral en el Empleo Público no es excepcional y supone una progresiva laboralización del Empleo Público (CORDERO SAAVEDRA, L., *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Murcia, 2003, pp. 31-38.)

²⁹⁶ TORRENTS MARGALEF, J., "Las difusas fronteras de la exclusión del personal al servicio de las Administraciones públicas: la laboralización en el empleo público", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...

4. Introducción de normas propias del derecho laboral en el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos.
5. Utilización de modalidades propias de la contratación laboral.
6. Introducción de la técnica de los puestos de trabajo como instrumento de ordenación.

Ciertamente la laboralización guarda estrecha relación con el modelo de Función Pública abierta, pero ni lo agota ni es imprescindible, pues la contractualización puede lograrse no sólo desde el Derecho Laboral.

No obstante toda esta suerte de sucesos posteriores a 1984 obedecerían en línea de principio a un enfoque más abierto de la Función Pública, pero aislados, no son suficientes para agotarlo. Es decir la laboralización ha de insertarse en una pretensión final -de modelo más abierto- en el que ésta suponga flexibilización, rentabilidad en términos de eficiencia y mayor flujo de entradas-salidas con la sociedad, personal ya formado...

Si la laboralización no se integra como un factor o subfactor más podemos encontrarnos con un desorden y desajuste, so pena de que la laboralización obedezca a otros motivos.

1.1 Motivos de la laboralización en España

El proceso de laboralización ha respondido, en función de las ópticas y desde diversas opiniones, a las razones que dejamos expuestas:

- Como estrategia anticorporativista del cuerpo funcional y que ha sido desarrollada en varias fases²⁹⁷.

²⁹⁷ En primer lugar, en la LMURFP se desliza la idea de que el régimen funcional no tiene por qué ser el dominante en las Administraciones. Se abre así el campo a la laboralización de funciones, servicios y puestos de trabajo.

Segundo, la prohibición en dicha ley de efectuar contratos temporales de naturaleza administrativa, abre las puertas a la generalización de la contratación laboral temporal.

Tercero, en 1985 se regula la libertad sindical para los funcionarios en idéntico sentido que para los laborales, de hecho en esta materia se les considera a todos trabajadores.

Cuarto, el modelo de representación derivado del concepto elegido de libertad sindical otorga en 1987 a los sindicatos, en especial a los más representativos, la exclusiva del interés de los funcionarios

Quinto, en ese modelo se excluye de la negociación y participación efectiva a las asociaciones funcionariales, cuerpos y agrupaciones independientes de funcionarios.

- Como manifestación de la huida del Derecho Administrativo²⁹⁸.
- Como mecanismo de elusión a los procedimientos de reclutamiento del personal en aras de un terreno abonado al favor político y clientelismo de los partidos políticos en el poder²⁹⁹.
- Fruto de la expansión del sindicalismo en la función pública en el ámbito internacional y también a partir de la decadencia de la tesis según la cual incumbe al Estado una facultad soberana en las relaciones con sus empleados y trabajadores³⁰⁰.
- Por la imposibilidad de incorporar, como Funcionarios, a los empleos necesarios de la demanda de las Administraciones Públicas de las CCAA emergentes, y la resistencia de la Función Pública estatal de autonomizarse.
- Ante los nuevos retos para la Administración Pública cada vez más emergentes, que requerían mayor de mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos. Para esta gestión el recurso a las técnicas contractuales era herramienta hábil sin duda, como se observaba de las experiencias comparadas.
- También influyó en este proceso la evolución hacia un modelo más abierto³⁰¹.

Y sexto, se produce la laboralización de la cultura funcionarial, como resultado de las decisiones anteriores.

(Cfr. ARENILLA SÁEZ, M., "La Función Pública autonómica: ¿Un modelo agotado?" en *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 74, Civitas, Madrid, 1992, p. 220.)

MARTÍNEZ DE PISÓN señala que nuestro modelo de Función Pública sufrió un golpe mortal con la ley 32/1984, que encerraba la pretensión política de una laboralización de las estructuras burocráticas (MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., *El ocaso de la Función Pública española: La reforma del régimen funcionarial de la ley 22/93 de 29 de diciembre*, Civitas, Madrid 1995, p.15.)

²⁹⁸ Sobre la denominada huida del derecho administrativo puede verse *in extenso*: Cfr. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre las privatizaciones" en *Revista de Administración Pública*, nº 144, 1997, pp. 8-23.); BORRAJO INIESTA, I., "El intento de huir del Derecho administrativo" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 78, 1993; DEL SAZ CORDERO, S., "Desarrollo y crisis del Derecho administrativo. Su reserva constitucional", en AA.VV., *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, UNED y Civitas, Madrid, 1992; Del SAZ CORDERO, S., "La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas" en *Revista de Administración Pública* nº 133, 1994, p. 75.

²⁹⁹ De "auténtica burla" se ha calificado MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., ob .cit pp. 43-49.

³⁰⁰ MARTÍNEZ ABASCAL, V., "La regulación homogénea de las relaciones de trabajo dependiente en la función pública" en *Revista de Derecho Social*, nº 7, julio-septiembre de 1999, p. 215.

³⁰¹ "[...] La laboralización del empleo público ha producido progresivamente el paso de un Estatuto funcionarial de modelo cerrado a otro de modelo mixto, opción por la que se inclinó decididamente el constituyente, fundamentalmente en los artículos 103.3 y 149.1.18 de la Constitución siendo innegable que no existe vuelta atrás, que ya no es posible concebir las relaciones de empleo público como relaciones sólo regidas por un Derecho Administrativo puro caracterizado por las ideas de supremacía especial, prerrogativas de la Administración[...]" (RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., "La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas: la constitucionalidad de la medida y la limitación de

En puridad tan sólo las expresadas en las letras e), f) y g) responderían a una intención de buscar un modelo más abierto por una conjunción de factores *intra* y *extra* organizativos, sólo desde ahí se entendería:

De una parte, el cambio que supuso el recurso a la utilización del empleo público laboral para las tareas manuales y de oficios a la de tareas de conocimientos técnicos o específicos, sustituyendo a la opción que en la LFCE se hacía en favor de los cuerpos especiales.

De otra la innecesidad y desaparición de la contratación administrativa temporal³⁰².

1.2 ¿Laboralización vs. Funcionarización o modelo más abierto o menos cerrado?

La ampliación hacia otras tareas no manuales o de oficios se produjo con una evolución paulatina y ciertamente discreta, no recogida expresamente en la norma, aunque permitida en la *praxis*³⁰³, pues las vías de ampliación del derecho del trabajo había derivado de una triple realidad³⁰⁴.

sujetos”, Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

³⁰² DA 4ª LMURFP.

³⁰³ En el Dictamen de 14 de diciembre de 1960 se refería al examen del proyecto de Reglamento Orgánico del Cuerpo de Camineros del Estado, en el cual su artículo 2 establecía que el personal que integra el citado cuerpo tenía la consideración de trabajadores fijos al servicio del Estado y en su consecuencia su relación con el Estado es de naturaleza laboral.

“[...] El carácter manual o no manual de los servicios que se prestan (aparte de tratarse de una distinción gradual, llena de matices y de muy difícil precisión en la práctica) hace mucho tiempo que ha perdido virtualidad justificante de una diferencia de régimen jurídico [...]”.

En posterior dictamen de 13 de mayo de 1961 emitido sobre este mismo reglamento reiteró la doctrina emitida en el anterior.

“[...] Por lo demás, hay que añadir que, aunque la distinción entre trabajadores intelectuales y manuales haya ido perdiendo carácter diferenciador en nuestro Derecho, desde la promulgación del texto refundido de la Ley de Contrato de Trabajo de 1944, se sigue conservando tenazmente, siendo quizá su sentido hoy el de que, si se trata de trabajadores no manuales, la presunción está a favor de la calidad de funcionarios, si prestan servicio a Administraciones públicas; mientras que si se trata de trabajadores manuales, aún prestando servicio a Administraciones públicas, la presunción está a favor de su condición de trabajadores, regidos, por tanto, por el cuerpo de normas referentes a éstos [...]”.

“[...] En suma se viene a parar a la conclusión de que la manualidad del trabajo, de un lado, y la retribución jornal, de otro, constituyen fuertes presunciones en favor del carácter laboral de la relación [...]”.

En estos dictámenes se evidencia que ya en aquel entonces el personal laboral no sólo desempeñaba funciones de carácter manual, y que estas también eran desempeñadas por

Reconocimiento de la posibilidad de incluir el trabajo intelectual, junto al manual, en la órbita laboral, y así dar lugar a relaciones especiales derivadas de un contrato de trabajo.

Ampliación de la noción clásica de actividad laboral, sometiendo a revisión la procedencia de sujetar al Derecho del trabajo actividades artísticas, deportivas, de vigilancia, colaboración, etc.

Ampliación del concepto de empresa, asignando tal carácter a personas físicas y jurídicas tanto privadas como públicas.

Así se consideró que la Administración pública podía asumir el papel empresarial en una relación de trabajo sin plantear dudas y las personas contratadas por la misma y no incorporadas al servicio por acto administrativo, cualesquiera que sean sus funciones, serían trabajadores en sentido técnico jurídico, por lo que el criterio de la LEEA, considerando que sólo los obreros (trabajadores manuales) pueden dar lugar a relación jurídico laboral era ya anacrónico³⁰⁵.

Todo elenco de funciones permitidas en la LMURFP³⁰⁶ justificaría que una laboralización cuantitativa -más efectivos laborales- deriva de una opción cualitativa

personal funcionario, rompiéndose así la tradicional diferenciación y justificación del recurso al personal laboral en la Administración Pública. El carácter de manualidad, no es un elemento definitorio y diferenciador. Para el órgano consultivo la nota de manualidad va cediendo a favor de la del régimen jurídico.

³⁰⁴ DE LA VILLA, L. E., "Sobre el personal no funcionario al servicio de la Administración Pública", *Documentación Administrativa* n° 54, 1962.

³⁰⁵ DE LA VILLA, L. E., ob. cit., "[...] Así cuando la Administración contrata personal no con la finalidad de que se le preste un servicio aislado o de que se le realice una obra determinada - a través del correspondiente contrato de ejecución de obra -, sino con la intención de adscribirlo a su estructura, con carácter continuo, con un régimen de jornada predeterminado (horario de trabajo más o menos uniforme), asignándole una función fija (frecuentemente más técnica que de un servicio público) controlando el trabajo realizado a través de la línea jerárquica y, en definitiva, retribuyendo periódica e igualmente los servicios prestados, se está, desde luego, ante un supuesto perfectamente explicable a través del contrato de trabajo clásico. En este caso el régimen jurídico aplicable no puede ser otro que el laboral común, con todas sus consecuencias [...]".

³⁰⁶ Ampliadas en reformas posteriores:

Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo (Introducido por el artículo 59 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, LMFAOS) y los puestos de dirección técnica, administrativa o asesoría especializada del Organismo Correos y Telégrafos (LPGE para 1991 en su artículo 99, apartado 6º, coherente con el cambio de *status* de OA a EPE).

Más recientemente puede verse en el artículo 48 de LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades:

"1. En los términos de la presente Ley y en el marco de sus competencias, las Comunidades Autónomas establecerán el régimen del personal docente e investigador contratado de las Universidades. Éstas, podrán contratar, en régimen laboral, personal

previa -nuevas funciones-. Más laborales con su régimen jurídico a costa de menos funcionarios. Llegándose a plantear que lo que se buscaba era un camino hacia un porvenir tendente a mantener en régimen funcionarial los puestos superiores y a laboralizar los de nivel inferior.³⁰⁷

La cifra de personal laboral en la Administración del Estado se duplicó entre los años 1982 y 1992³⁰⁸, aumento que alcanzó a todas las Administraciones públicas³⁰⁹ si bien su mayor o menor incidencia ha sido desigual, determinada sobre todo, por el carácter de no básico del artículo 15 LMURFP. Así en las CCAA³¹⁰ la laboralización ha sido asumida por todas las legislaciones³¹¹ como puede apreciarse en la Ley 1/1986

docente e investigador entre las figuras siguientes: ayudante, profesor ayudante doctor, profesor colaborador, profesor contratado doctor, profesor asociado y profesor visitante.

3. Las Universidades podrán contratar para obra o servicio determinado a personal docente, personal investigador, personal técnico u otro personal, para el desarrollo de proyectos concretos de investigación científica o técnica”.

Debe notarse que este régimen laboral ya estaba previsto en la LO 11/1983, de 25 de agosto de Reforma universitaria, en su DA 8ª para el profesorado asociado de nacionalidad extranjera.

³⁰⁷ Tesis que se apoyaría en los procesos generalizados de promoción interna del grupo D al C, vaciando de contenido, los grupos D y E. (CORDERO SAAVEDRA, L., *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Murcia, 2003, pp. 44-59.)

³⁰⁸ De 78.452 en 1982 a 152.663 en 1993.

³⁰⁹ Este fenómeno alcanza a todas las Administraciones Públicas como refleja el hecho de que en la Comunidad Valenciana los empleados laborales fijos y temporales junto a los Funcionarios interinos superan el 52% de todos los empleados, en la Comunidad Andaluza los laborales duplican a los funcionarios y en la de Madrid casi los cuadriplican.

Entre CCAA altamente funcionarizadas y otras muy laboralizadas en su Función Pública. Entre las primeras Navarra con un 99,5% de funcionarios públicos y País Vasco con un 87,5%. En las segundas destacaba Madrid con un 73,5% de personal laboral seguida de La Rioja con un 70,8 % (GONZÁLEZ QUINZÁ, A., “Marco constitucional de la Función Pública. Punto de partida necesario para las alternativas laboralizadoras”, en Función Pública y Laboralización, en *Documentación Administrativa* nº 243, INAP 1995, p.97.)

“[...] por el creciente fenómeno de la laboralización de las Funciones públicas locales, al incorporarse gran parte del personal de nuevo ingreso de los Ayuntamientos, en régimen laboral [...]” STS de 15 de diciembre de 1995

³¹⁰ Las Administraciones autonómicas vieron en la laboralización la salida a muchos de sus problemas. El fracaso de las transferencias les aportaba un contingente significativo de personal contratado laboral. Esto, además, se había visto favorecido por la permisiva actitud doctrinal y por los factores ideológicos anticorporativos dominantes. (Cfr. ARENILLA SÁEZ, M., ob. cit.)

³¹¹ Clarificador resulta la siguiente afirmación “[...] Las estructuras administrativas y de empleados públicos de las CCAA han tendido a mimetizar los rasgos básicos de la AGE, sin que haya podido apreciarse un uso diferenciador de sus competencias de autoorganización. Además las élites políticas han dado una mayor importancia a la asunción de competencias y recursos que a la mejora de la eficiencia y eficacia de su gestión. En una materia como la de personal donde podría esperarse homogeneidad dada la existencia de una legislación básica altamente vinculante, se registra una significativa disparidad [...]” (Cfr. SUBIRATS HUMET, J. y GALLEGU, R., *Veinte años de autonomías en España. Leyes, Políticas Públicas, Instituciones y opinión pública*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2002, p. 9.)

Otros autores además de confirmar la tendencia de mimetismo, señalan que el Empleo Público de las CCAA se ha visto afectado, por los procesos de privatización, la negociación colectiva y la modernización administrativa (Cfr. RAZQUIN LIZÁRRAGA, M., “La

de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Madrid a que aparece como más laboralizada cuantitativamente³¹²; la Ley de 28 de noviembre de 1985, de ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía³¹³; la Ley 9/1994, de 29 de junio, de Reforma de la legislación relativa a la Función Pública de la Generalidad de Cataluña que modifica la ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad³¹⁴ o en el Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana³¹⁵.

En la Administración local la respuesta sobre la incidencia del proceso dependería de múltiples variables³¹⁶, desde la interpretación de su régimen jurídico y su escala de fuentes y sobre todo la aplicación o no del artículo 15 LMURFP³¹⁷ y la aplicación de la legislación autonómica³¹⁸.

Administración de las Comunidades Autónomas" en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, INAP-Montecorvo, Madrid, 2003, p. 418.)

³¹² Un 73.5% de su Empleo Público está constituido por personal laboral.

³¹³ En la que su artículo 3-1 define a su Función Pública como "aquella constituida por las personas integradas en la Administración de la misma y de sus Organismos autónomos, por una relación de servicios profesionales y retribuidos, en los términos que en esta Ley se señalan, con independencia de la Administración Pública de donde, en su caso, procedan".

³¹⁴ En su artículo 1 dispone que "La Función Pública está constituida por el conjunto de personas que prestan servicios en la Administración de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, mediante una relación de servicios profesional, retribuida y de carácter especial por razón de los servicios públicos a desarrollar y regulada por la normativa administrativa o laboral".

³¹⁵ En su artículo 2 incluye al personal laboral dentro de la clasificación de su personal.

³¹⁶ En la Administración Local el fenómeno fue, si cabe, más acusado, puesto que las nuevas funciones que iban incorporando a su revitalizada gestión eran previamente laboralizadas. De esta manera sectores enteros de actividades, en especial las relativas a las expansivas funciones en materia de salud y bienestar social, se laboralizaron casi por completo. La tendencia, sin embargo, no se detuvo en sectores aislados sino que afectó al núcleo central de las tomas de decisión y a los servicios generales.

(Cfr. ARENILLA SÁEZ, M., ob. cit.)

³¹⁷ Opiniones fundadas en ello y en que nunca ha sido de aplicación a la AL el artículo 15 de la LMURFP por que ni fue ni es básico desde el artículo 175-3 TRRL (PÉREZ LUQUE, A., "La Laboralización y Funcionarización del personal de la AL: La vía de la ilegalidad y el único camino posible", *El consultor de los Ayuntamientos* nº 21, 1996.

³¹⁸ Incluso, con amparo normativo, se ha utilizado al personal laboral para funciones de autoridad en el sentido más estricto del concepto, cuales son las del ejercicio de la fuerza pública. El Decreto nº 254/1993 del Gobierno valenciano de 30 de diciembre por el que se establecen las bases para el acceso a los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana de los Auxiliares de Policía. En el mismo (artículo 1 y 2) se establece las funciones de estos auxiliares pueden ser desempeñadas por funcionarios de carrera o por personal laboral fijo.

Esta categoría creada por el artículo 13 de la Ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana³¹⁸ sigue manteniéndose en la nueva ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana. Si bien felizmente sometidos al estatuto funcional (artículo 18), pues sus funciones preferentemente serán las de vigilancia y custodia de instalaciones, servicios y bienes municipales

Esta figura prevista ya en el Artículo 51 Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. No puede en ningún caso dejarse al personal laboral,

Analizada esta evolución cuantitativa la laboralización se contraponen a la funcionarización aunque no la agota³¹⁹ desde lo que entendemos por laboralización pero lo que sí puede afirmarse es que no toda laboralización implica por sí, al menos desde una óptica meramente cuantitativa un tránsito al Empleo Público desde la inteligencia que hemos insistido de una concepción más abierta.

En España la denominada laboralización no lo ha supuesto por una suerte de aspectos negativos que han generado patologías y que a continuación abordamos.

2.- Juicio crítico al proceso de laboralización

El proceso de laboralización tal y como se ha llevado a cabo merece una crítica negativa y en parte deriva de la conjunción de razones que lo han originado y que siguen perviviendo a pesar de las reformas adoptadas.

2.1 La aplicación *tout court* del derecho laboral

Como ya vimos, el artículo 7 LFCE -actualmente vigente- establece la 'plena aplicabilidad' de la legislación laboral a los trabajadores al servicio de la AGE. Igualmente el artículo 177-2 TRRL dispone que en la Administración Local el régimen de las relaciones con los empleados laborales será, 'en su integridad' el establecido

justificándose en que no portan armas de fuego pues sus funciones sí implican claramente el ejercicio de potestades públicas además de estar en contradicción con el artículo 172 del TRRL establece que pertenecerán a la Subescala de Servicios Especiales, los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados. Se comprenderán en esta Subescala, y sin perjuicio de las peculiaridades de cada Corporación, las siguientes clases: "[...] *Policía Local y sus auxiliares*. [...]"

En palabras de RAMOS RODRÍGUEZ, R., "[...] Con la Ley de 1990 se uniforma la naturaleza jurídica y denominación de los empleos relacionados con el servicio de seguridad pública de competencia municipal, de suerte que dichos puestos y plazas solo podrán ser cubiertos por funcionarios de carrera. Con ello se intenta acabar con la dispersión que en este sentido sigue existiendo aun hoy en día [...]" RAMOS RODRÍGUEZ, R., "Análisis de la realidad jurídica de las Policías locales", con especial referencia a las de la Comunidad Valenciana en *Revista General de Derecho*, nº 673-674 (octubre-noviembre), 2000, p. 12783 y ss.

³¹⁹ "[...] en sede de empleo público local el péndulo de procesos de desfuncionarización o funcionarización no cesan. Toda desfuncionarización implica una laboralización. En sede local se localiza el de funcionarización desde 1992 [...]" (CASTELAO RODRÍGUEZ, J. y D'ANJOU GONZÁLEZ, J., *Manual de personal al servicio de las entidades locales*, 2ª edición, Bayer Hnos, S.A., Barcelona, 1996, p.112.)

en las normas del derecho laboral. Remisión que también puede observarse en otras regulaciones³²⁰.

La redacción de estos preceptos ha venido justificando posturas jurisprudenciales³²¹ y doctrinales que han considerado jurídicamente aceptable no seguir otras fuentes que las laborales para la resolución de los conflictos del empleo público laboral. Cierta sector de la doctrina laboralista postuló la aplicación *tout court* de derecho laboral a este colectivo³²² manifestando que:

“[...] La Administración Pública, en el uso de su potestad organizativa, puede acudir a la contratación laboral temporal de acuerdo con la legislación vigente, ningún precepto, ni de la legislación laboral ni de la administrativa, establece reglas específicas al respecto, por lo que en líneas de principio no parece gozar de un régimen jurídico distinto del de las empresas del sector privado y debe someterse *tout court*³²³ a la normativa laboral constituida por el ET y sus normas de desarrollo [...]”.

Pero esta tesis de la aplicación *Tout Court* o *in totum* debe refutarse porque aun resultando ciertamente razonable llegar de *lege data* a tal consideración, desde los

³²⁰ También lo hacen otras disposiciones (Vg. en El régimen jurídico del personal al servicio del Consorcio de Compensación de Seguros se regirá por lo establecido en el ET y demás disposiciones reguladoras de la relación laboral (artículo 22 de su Estatuto aprobado por Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar el Derecho Español a la Directiva 88/357/CEE, sobre Libertad de servicios en Seguros distintos al de Vida, y de actualización de la Legislación de Seguros Privados.

³²¹ De ahí que haya podido señalarse por la STS (3ª) de 14 de julio de 1993 que “[...] la diferenciación e incomunicabilidad originaria entre los regímenes jurídicos que conforman la relación funcional y la relación laboral viene claramente marcada en los respectivos textos legales (Vid. arts. 7.1 LFCE y 177 TRRL), siendo manifiesto su correlativo reflejo en la gestación de la normativa reguladora, en el contenido de los derechos y deberes, la estructura retributiva y la jurisdicción competente para conocer de los conflictos individuales y colectivos. [...]”.

³²² Cfr. LÓPEZ GANDÍA, J., “Algunas consideraciones generales acerca de los problemas aplicativos del derecho del trabajo en la contratación temporal de la Administración Pública”, *Poder Judicial*, nº 3, 1986, p. 153.

En reciente trabajo se ha dicho que los contratados laborales están sometido a la legislación laboral y quedará excluido de la regulación administrativa, quedando sujetos al régimen laboral contenido en el ET y al CCUPL (GARCÍA GONZÁLEZ, M. N. y HERNÁNDEZ SANZ, J. E., *Relaciones de Empleo, Trabajo y Seguridad Social en el sector público*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 34.)

Se ha justificado que en algunos casos la ley establezca alguna particularidad o privilegio como la reclamación administrativa previa (MARTIN PUEBLA, E., “Trabajadores al servicio de la Administración Pública” en *Relaciones Laborales*, Tomo I, La Ley, Madrid, 1990, pp. 96 y 97.

³²³ Expresión que significa “*sin más*”, esto es, la aplicación sin limitaciones de derecho laboral, a todas las áreas y en todos los campos del Derecho del Trabajo.

citados, no es del todo exacta, desde una perspectiva global integradora de todo el Ordenamiento Jurídico.

Un examen riguroso de las normas de aplicación nos muestra la incidencia de normas administrativistas que colisionan con normas laborales, toda vez que las normas constitucionales configuran unos principios aplicables para todo el Empleo Público³²⁴, que de suyo impedirían esta aplicación total del derecho del trabajo para los empleados laborales.

La prescripción del artículo 7 LFCE no responde a la realidad, ni puede mantenerse en todo su rigor sin poner en cuestión algunas de las bases constitucionales del Empleo Público³²⁵.

El problema de la aplicación o no *tout court* ha generado mucha tinta. Se ha dicho que no es que el Derecho del Trabajo no pueda aplicarse al Empleo Público, lo que no puede aplicarse 'sin más', es el Derecho del Trabajo común. Aplicar sin más las normas laborales, pensadas con una función tuitiva del trabajador frente al empresario privado, a las relaciones de Empleo Público, puede producir serias disfunciones. El derecho del trabajo no puede aplicarse en el ámbito de la Administración sin importantes matices, modulaciones o excepciones, pues dada la naturaleza jurídica de una de las partes de la relación laboral, ésta no puede regirse por la autonomía de la voluntad individual o colectiva con la misma extensión que en el ámbito privado³²⁶.

La inaplicación del Derecho Laboral común no es sino una consecuencia de la naturaleza pública del empleador y del Derecho administrativo como derecho propio de éste en aras de garantizar la subsistencia de principios generales de afirmación

³²⁴ El propio LÓPEZ GANDÍA (*Ibidem*) llega a manifestar, con un planteamiento crítico que; "[...] No obstante las afirmaciones anteriores, la jurisprudencia del TS de estos últimos ha ido introduciendo una cierta modalización a la hora de aplicar los principios del derecho del trabajo en aquellos casos en que la Administración no ha utilizado la contratación por tiempo determinado de un modo correcto [...] se ha venido a crear de esta manera un cierto territorio franco, especial, no previsto por ninguna norma positiva, de origen totalmente jurisprudencial, según la idea presunta de que la Administración, ni siquiera cuando adopta fórmulas organizativas sujetas a derecho privado, el derecho laboral concretamente abandonaría los principios que según la CE disciplinan el comportamiento de los entes públicos. Los argumentos a que recurre el TS se reducen a una aplicación extensiva de los principios de igualdad en el acceso al Empleo Público y en el buen funcionamiento de la Administración [...]".

³²⁵ SANCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 76.

³²⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., "El régimen jurídico del personal al servicio de la Administración Pública (régimen estatutario y laboralización)" en *Derecho público y Derecho Privado en la actuación de la Administración Pública*, Marcial Pons, 1999, p. 81. Sobre las modulaciones del derecho laboral en el Empleo Público, ante la concepción del mismo para la regulación entre sujetos privados y dada la naturaleza de la Administración Pública puede verse también en CORDERO SAAVEDRA, L., *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Murcia, 2003, p. 17, (Prólogo de M. Cardenal Carro a la obra).

constitucional y de conformación de la sociedad que, en otro caso, no se verían suficientemente protegidos³²⁷. Incluso para quienes apuestan porque la mayoría de los empleados públicos han de vincularse mediante técnicas contractuales, señalan que, no sólo el acceso, sino los demás aspectos de la relación de Empleo Público, deben quedar cubiertos por los principios de mérito y capacidad, como expresión de una de las modulaciones del Derecho del Trabajo común³²⁸.

Postulados que en definitiva ya son pacíficos en la doctrina iuslaboralista, bien por derivarse de mandatos constitucionales o por la vía legal³²⁹, por la existencia de una incidencia del Derecho Laboral en el marco de la Función Pública³³⁰ o por considerar la conformación de *tertium genus* entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo que está evolucionando constantemente con un estatuto jurídico especial³³¹. Pero a pesar de estas opiniones, no podemos obviar que durante mucho tiempo estuvo apoyada la tesis de la aplicación *in totum* por el propio TS, fundamentalmente tras la sentencia de 18 de marzo de 1991 dictada en Sala General³³² al disponer las Administraciones Públicas, cuando actúan como empresarios y celebran contratos de trabajo temporales, estén exentos de atenerse y no tengan que respetar la normativa general, coyuntural y sectorial que regula esta clase de contratos en el Derecho del Trabajo, lo cual chocaría frontalmente, como se dijo con el principio constitucional de legalidad. Tesis que estuvo vigente³³³ y fue

³²⁷ CASTILLO BLANCO, F. A., "Las problemáticas fronteras entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo. A propósito de los contratos temporales en el sector público", en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 86, p. 203.

³²⁸ PRATS I CATALÁ, J., "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: La obligada distinción entre Función Pública y empleo público", en *"Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una Función directiva Pública en España"*, *Documentación administrativa* nº 241-242, 1995, p. 40.

³²⁹ LÓPEZ GÓMEZ, J. L., "Flexibilidad interna: movilidad funcional del personal de las Administraciones Públicas", en *Aranzadi Social*, Pamplona, 1996, p. 2.488; GODINO REYES, M., *El contrato de trabajo en la Administración pública*. Civitas, Madrid, 1996, p. 322 y ROJO TORRECILLA, E., "La relación del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas". Primera ponencia del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

³³⁰ SALA FRANCO, T., *Incidencia...*

También de semejante opinión, RODRÍGUEZ RAMOS que existen normas pertenecientes al Derecho del Trabajo que forman parte indiscutible del estatuto funcional (RODRÍGUEZ RAMOS M. J., *El Estatuto de los Funcionarios Públicos. Su convergencia con el ET*, Comares, Granada, 1997.)

³³¹ RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., "La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas: la constitucionalidad de la medida y la limitación de sujetos", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

³³² Con antecedentes en las de 7 de marzo de 1988 y de 13 de septiembre de 1998.

³³³ STS de 6 de mayo y 27 de julio de 1992, STS de 22 de septiembre, 3 y 26 de noviembre de 1993 y 24 de enero y 19 de julio de 1994 entre otras. *In extenso* puede verse CACHON VILAR, P., "Doctrina unificada en materia de contratación temporal" en *Unificación de doctrina*. Dossier práctico, Ediciones Francis y Taylor, SA, Madrid 1999, p. 36.

tenazmente combatida frente a los graves efectos que la línea de la Sala de lo Social del TS supuso para los intereses de la Administración General del Estado, emitió una serie de Circulares en torno a la doctrina de la STS 18 de marzo de 1991 y los medios para su combate³³⁴. Hasta la tendencia dominante actual.

Las tesis jurisprudenciales actuales expuestas con anterioridad justifican, además de los apoyos científicos la superación clara de esta perspectiva pues la relación contractual del personal laboral al servicio de las Administraciones se ve afectada desde su inicio hasta su extinción por una innumerable cantidad de normas del Derecho Administrativo (acceso y proceso de selección, sistema retributivo, movilidad funcional, extinción de la relación...). Esta superación de forma clara no se llevará a cabo mientras se mantengan la redacción de los preceptos citados al inicio de este epígrafe.

2.2 Ausencia de uniformidad

Es de notar al igual que el artículo 15 LMURFP, ni el 7 LFCE³³⁵ ni el artículo 177-2 TRRL³³⁶ tienen el carácter de básicos, por lo que la legislación autonómica puede bien establecer criterios distintos a los de la AGE para utilizar la contratación laboral y establecer o no modulaciones limitaciones, excepciones o régimen jurídicos propios para el Empleo Público laboral autonómico o para el Empleo Público local cuando las CCAA tengan competencia para ello³³⁷.

³³⁴ Circulares laborales de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado números 39,48,52 y 58/92.

La circular de 16 de abril de 1993 difunde la STS de 16 de febrero de 1993, como medio de oposición a las consecuencias de la doctrina sentada por la STS de 18 de marzo de 1991. Esta sentencia vino a decir nuevamente que:

“[...] que la doctrina mantenida por el TS en numerosas resoluciones según la cual las irregularidades en las que puedan incurrir las Administraciones Públicas en la contratación temporal del personal a su servicio no pueden determinar, por la simple inobservancia de alguna de las formalidades del contrato, del término o de los requisitos aplicables a las prórrogas, la atribución con carácter indefinido de un contrato de trabajo; sino que la provisión de vacantes debe llevarse a cabo a través de un sistema basado en los principios de mérito y capacidad, como garantía del derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los empleos públicos [...]”.

³³⁵ Tras la derogación parcial de la LFCE por la DD 1-b) de I LMURFP, en su artículo 1-3 ninguno de los preceptos supervivientes se ha declarado básico.

³³⁶ Sólo los artículos 25.2, 49, 50, 52, 54.1, 2 y 3, y 59, en cuanto son declarados básicos por la DF 7ª.1.a) del TRRL (STC Pleno, S 14-02-2002, nº 37/2002, y STC 385/1993, de 23 de diciembre, STSJCA Cataluña de 11 de junio de 2002)

³³⁷ Mientras que el artículo 2-2 de la ley 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad en su redacción por ley 9/1994, de 29 de junio, dispone que la misma se aplica también al personal laboral de la administración, sólo en los

Si la CE ha mantenido el carácter de básico para el régimen jurídico de la Función Pública y también para el Derecho Laboral, nos aparece que una integración del personal laboral en un modelo de Empleo Público exigirá que todas las Administraciones Públicas posean unos criterios uniformes sobre cuando y cómo puede o debe utilizarse este personal, y cuáles serían las consecuencias de no respetar estos criterios, toda vez que uniformidad no significa romper con la especialidad o especificidad cuando ésta esté justificada.

2.3 Un confuso concepto de Función Pública

Se contempla la ausencia de una precisión y homogeneización conceptual normativa de la Función Pública en el contexto de su concepción como más abierta. Ya en 1983³³⁸ se consideraba que la idea sobre la Función pública se refería al conjunto de personas que, a través de diversos modos de vinculación jurídica, prestan servicio en la Administración pública y desde ella se matizaba que:

La Función pública no es un concepto nítidamente acotado, sino que presenta a veces contornos imprecisos y difíciles de especificar, por lo que resulta costoso llegar a su definitiva delimitación.

Su estructura viene condicionada por la de la Administración pública, a la que pertenece y de la que depende, o más aún, por la del propio Estado en que dicha Administración se inscribe.

El núcleo básico de la Función pública lo forman los funcionarios en sentido estricto, o sea, los funcionarios de carrera, que constituyen el grupo más representativo. Pero es evidente que también pertenecen a la Función pública otras clases de personas, como son el contratado, el eventual, el interino... que se vinculan jurídicamente a la Administración, apelando a cauces diferentes.

casos en que se refiere expresamente al mismo, el artículo 2-4 del Decreto autonómico 214/1990 de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal las servicio de las entidades locales, remite íntegramente a las normas del derecho laboral en cuanto al régimen jurídico del personal laboral. Precepto no afectado por la declaración de nulidad de la STSJCA Cataluña de 11 de junio de 2002.

³³⁸ GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V., "Política de personal y rasgos estructurales de la Función Pública española", *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 220, octubre-diciembre 1983.

Más reciente el mismo autor mantiene que la Función Pública española se caracteriza, en primer término porque en ella el funcionario de carrera es la opción predominante, lo que supone que la laboralización es una opción limitada y reducida a ámbitos precisados por el legislador. (ÁLVAREZ RICO, M. y GONZÁLEZ HABA GUIASADO, V., *Administración Pública y Función Pública*, Dykinson, 1998, p. 372.)

Las críticas a la ausencia de una conceptualización teórica de la Función Pública ampliamente admitida y la de muchas definiciones legales de funcionarios públicos en virtud de las finalidades que estas persiguen, no han faltado³³⁹ pero cada vez más se viene utilizando un concepto de Función Pública amplio, que la definiría como el contenido de los derechos y deberes de los funcionarios y demás empleados públicos y la determinación de las condiciones de trabajo de estos, cuya finalidad es la de asegurar el funcionamiento de los servicios públicos³⁴⁰.

En la normativa histórica apenas podemos hallar una mención a los términos Función Pública, mientras que en la más actual la utilización es más frecuente, usándose la mayoría de las veces con un contenido muy amplio y orgánico, refiriéndose con él a todas las formas jurídicas que pueda adoptar la prestación de servicios retribuidos por cuenta de las Administraciones Públicas³⁴¹, se siguen encontrando referencias, y no pocas, a su concepción estricta para el personal funcional³⁴².

³³⁹ BARRACHINA JUAN, E., *La Función Pública. Su ordenamiento Jurídico*, Barcelona, 1991, Parte General, Vol. I, p. 214.

³⁴⁰ Se justifica el estudio del personal laboral dentro del marco de la Función Pública, por cuanto las limitaciones presupuestarias, el principio de publicidad e imparcialidad y el imperativo constitucional de servir a los intereses generales con la mayor eficacia posible, configuran un "status" de los entes públicos aplicable a cualquiera que sea el régimen jurídico de su personal y que les diferencian claramente de la actuación de las personas físicas o jurídicas privadas (Cfr. PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública*, 3ª edición, Dykinson, Madrid, 1996, pp. 77-78 y 723.)

"[...] La inserción del personal laboral en la esfera y organizaciones públicas y en el ejercicio de funciones públicas, eso sí en un sentido no estricto, no dejan lugar a dudas de su encuadramiento en la función pública, entendida ésta en sentido amplio [...]" (CASTILLO BLANCO, F. A., ob. cit., p. 203.)

PARADA ante la degeneración del modelo inicial de Función Pública cerrada, parece más propio hablar de Empleo Público. (PARADA, R., ob.cit., p. 402.)

"[...] Estamos cada vez más cerca de poder trabajar con una noción amplia de función pública [...]". (ROJO TORRECILLA, E., "La relación del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas", Primera ponencia del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

"[...] Mientras, que en sentido estricto, el personal laboral, aún trabajando profesionalmente en ella, no debe ser denominado funcionario. Consideramos que en modo alguno, no podrá otorgársele esta consideración, aunque sí la de empleado público [...]". (MARTÍNEZ MARÍN, A., *Régimen jurídico de los funcionarios*, Tecnos, Madrid, 1999, p.9.)

Un concepto muy amplio la define como el conjunto de personas ligadas a la Administración por una relación de trabajo o de servicios. (GARCÍA TREVIJANO FOS, E., *Tratado de derecho administrativo*, Madrid 1979, Tomo III, Vol. I, p. 82.)

³⁴¹ LÓPEZ GÓMEZ, J. L., *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas, 1995, p. 92.

³⁴² Lo que se puede constatar en los diferentes niveles; Artículo 48-4 TCCEE (modificado por el Acta Única Europea, por el Tratado de la Unión Europea y por el Tratado de Ámsterdam) habla de empleo en la Administración Pública; Artículo 18-6 y 20-1G) LMMURFP y 28-1 y 34 Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado; Artículo 12-1f) TRLFPCV; El Artículo 91-2 LBRL y 128 TRRL.; El Artículo 13 LOFAGE; Artículo 21 LPGE para 1999, y Real Decreto 21/1999, de 26 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1999.

En el momento evolutivo actual de este denominado tránsito hacia un modelo más abierto con el término 'Función Pública' se encuentran referencias a:

- Al régimen jurídico aplicable al conjunto de los empleados públicos (perspectiva formal).
- Al régimen jurídico aplicable a los empleados públicos sujetos al *status* funcionarial (perspectiva estricta y orgánica).
- Al conjunto del personal que presta servicios para las Administraciones (concepción amplia y material y equiparable a Empleo Público).
- Al conjunto de valores, principios y normas que pautan los comportamientos y actuaciones (punto de vista institucional).
- A la organización de la suma de recursos humanos puestos al servicio de una o del conjunto de las organizaciones público-administrativas que prestan servicios públicos (concepción organizativa y que en cierto sentido sería equiparable al de burocracia).
- A los recursos necesarios para la gestión concreta de los servicios públicos (perspectiva instrumental).
- A cualesquiera de las diversas actividades encaminadas a la gestión y prestación de los diferentes servicios públicos. Así pues, la Función Pública judicial, la sanitaria, la docente, incluso la política (perspectiva teleológica).

Así pues siguen existiendo ambigüedades e interpretaciones distintas sobre los conceptos de Función Pública y de muchos conexos con el cómo el de 'funciones públicas' ya que no existe en nuestro sistema normativo un concepto homogéneo de la Función Pública, por que haya que realizar un esfuerzo hermenéutico en función de la contextualización para averiguar el exacto sentido que se da al término y asociados.

Sí partimos pues de que el concepto de Empleo Público ha subsumido el de Función Pública, deberemos pues entender que son funciones públicas, las que realicen todos los empleados públicos, como así lo ha entendido alguna jurisprudencia³⁴³ y normativa³⁴⁴. Y esta concepción, insistimos, no es ni un enfoque general³⁴⁵ menos pacífico.

³⁴³ "[...] por el creciente fenómeno de la laboralización de las Funciones públicas locales, al incorporarse gran parte del personal de nuevo ingreso de los Ayuntamientos, en régimen laboral [...]". (STS de 15 de diciembre de 1995)

³⁴⁴ Como realiza la LFPCM en su EM.

2.4 Ausencia de criterios de distinción entre empleados públicos

La laboralización ha supuesto que el conjunto del personal al servicio de las Administraciones Públicas españolas se encuentre hoy dividido sobre una dualidad predominante; la de funcionarios públicos y la de trabajadores³⁴⁶.

No obstante y como se advierte³⁴⁷ esta dualidad no se plasma por igual en todas las Administraciones públicas ni impide la heterogeneidad de situaciones jurídicas y estatutos en el empleo público diversos.

A nuestro parecer la tesis de la dualidad puede aceptarse en la medida en que ésta quede matizada con lo siguiente:

1. La dualidad se refiere al régimen jurídico.
2. Los regímenes jurídicos en los que se apoya la dualidad son, sin distinciones ni ulteriores matizaciones, los predominantes desde una óptica cualitativa y cuantitativa.
3. No excluye la posibilidad de '*tertium genus*' como sucede con el personal estatutario de la seguridad social
4. Tampoco excluiría la existencia de personal con estatutos especiales ni la de colaboradores ocasionales de la Administración.

Esta situación de dualidad diseñada por el legislador, si bien puede suponer una de las bases para la estructuración de una pretensión de Función Pública más abierta, tal y como está implementada, supone una tarea harto difícil, pues la ausencia de criterios claros y precisos sobre una distinción denota la pervivencia de aquella denunciada situación de invertebración.

El régimen jurídico del Consorcio de Compensación de Seguros determina que sus Funciones Públicas son desempeñadas por personal laboral (artículo 16 y 22 de su Estatuto aprobado por Ley 21/1990, de 19 de diciembre).

³⁴⁵ Sin embargo no es ese el sentido que le da el artículo 2 e) LJCA.

³⁴⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen I, Centro de Estudios Ramón Areces, 2ª edición, Madrid, 1998, p. 624.

También puede verse críticamente en PARADA VÁZQUEZ, R., ob. cit., p. 421.

La doctrina se ha referido a la dualidad en las relaciones de trabajo en el sector público, y que esencialmente es de dos tipos, funcional y laboral. Dualidad de regímenes que esta asociada a un fenómeno compuesto de elementos diversos, y que sustancialmente deriva de la creciente utilización por la Administración del Ordenamiento Jurídico mercantil y laboral en sus relaciones con los particulares. (MOLINA GARCÍA, M., *El contrato de trabajo en el sector público*, Comares, Granada, 2000, p. 1.)

³⁴⁷ MOLINA GARCÍA, M., ob. cit., p. 87.

Ella se desvela sobre todo en la confusión e indeterminación de funciones, que responden a diversos criterios en las mismas Administraciones Públicas y muy diferentes entre ellas.

La consecuencia la imposibilidad de poder hablarse de un modelo estructurado o que pueda estructurarse sobre la existente dualidad. Ésta solo se justifica si se pretende que la laboralización se inserte en una pretensión de Empleo Público que conviva con rasgos del modelo tradicional. Esto exige una configuración que justifique y determine la existencia de unos empleados para unas determinadas funciones, y otros, para otras.

2.5 La laboralización no ha supuesto las bondades de la concepción abierta

Hemos señalado que la flexibilización, la rentabilidad -en términos de eficiencia- y un mayor flujo de entradas-salidas con la sociedad con el aprovechamiento de personal ya formado en cometidos necesarios, eran en síntesis las bondades de una Función Pública más abierta.

Sin embargo nos encontramos con que la laboralización de nuestra Función Pública no ha supuesto la consecución de estas loables pretensiones, que son las máximas que también se han seguido en nuestro entorno europeo con mayor o peor grado de consecución.

La laboralización como opción de contractualización de una parte del Empleo Público no ha supuesto una mayor agilidad en la gestión de los recursos humanos, porque el régimen jurídico laboral no se ha adaptado a las exigencias públicas. Así nos hemos encontrado con una rigidez en muchos casos mayor que la que ofrece el marco funcionarial. Pero su mal uso, su abuso, su desconocimiento y sobre todo, su confuso régimen jurídico ha servido para generar un ambiente de recelo, y de inseguridad que por otra parte también ha sabido utilizarse para la vulneración de principios fundamentales en el acceso a la Función Pública.

El actual sistema de gestión del personal al servicio de las Administraciones Públicas no satisface a nadie; ni a los responsables políticos que lo ven como un estamento técnico y distante que le imposibilita la aplicación de sus programas políticos. El propio personal tampoco lo está ante la falta de coherencia en la aplicación de las políticas de personal, en su falta de promoción, en las injustificables diferencias retributivas entre colectivos. Los responsables de la gestión se quejan ante la falta de motivación del personal, la falta de flexibilidad. Y por parte de los ciudadanos, se

contempla a los empleados públicos como privilegiados, ajenos, a los problemas de empleo, autoritarios. Y si no todas las críticas son justificadas, sin duda la configuración del Empleo Público parece no satisfacer a nadie³⁴⁸.

Quiere decirse pues, que nos encontramos con una suerte de patologías en nuestro Empleo Público -confusión, inseguridad, abuso, desconfianza, insatisfacción, recelo, agravios comparativos, desorganización, relajación, alta conflictividad, falta de comunicación...-

3.- Inadecuada Política Pública para una Función Pública más abierta

3.1 Déficit de Política integradora

Tras un análisis de las consecuencias de lo que hemos denominado evolución en el Empleo Público español, y de la incidencia en él, del proceso de laboralización, con una suerte de desafueros no desvelados desde una intención sesgada, sino por ser muy determinantes, es hora de preguntarse si en España ha existido una política pública adecuada para ordenar y dirigir el proceso evolutivo hacia un cambio del modelo.

Para responder a tal cuestión, entendiendo como política pública al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios³⁴⁹ podríamos desde las consideraciones vistas afirmar que ha habido una Política Pública tendente a la implantación de un modelo más abierto de Empleo Público.

Ciertamente han habido reformas legislativas, pero éstas nos parecen insuficientes para hablarse de un programa proyectado de valores, fines y prácticas. No se ven en estas reformas ni diseño, ni filosofía ni una *praxis* coherente con un modelo. Se observa una dinámica propia de una constante histórica en la que la Función Pública en España hay sido siempre tratada por los Gobiernos de forma parcial y fragmentada. Los intentos serios de reforma han sido siempre iniciativas aisladas de personas con un pensamiento avanzado e innovador que aprovecharon su posición de

³⁴⁸ CASTILLO BLANCO, F. A., *El sistema retributivo en la Función Pública española*, Marcial Pons, Barcelona, 2002, pp. 33-34.

³⁴⁹ TAMAYO SÁEZ, M., "El análisis de las Políticas Públicas", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, p. 281.

Ministro para llevarlos adelante, aunque eran proyectos escasamente consensuados y negociados con los distintos actores políticos y burocráticos, lo que supuso la poca eficacia en su aplicación³⁵⁰.

No ha habido pues, ni diseño previo en el campo normativo, ni *praxis* administrativa adecuada en la gestión de los recursos humanos, que poco ha alterado el modelo preexistente. Craso error en un ejercicio de prognosis, si este se llegó a realizar alguna vez, ya que, una vez más, la realidad ha sobrepasado al Derecho.

La EM de la LMURFP señaló como uno de los objetivos de actuación prioritaria la reforma de la Administración Pública y dentro de ella, la reforma de la legislación de la Función Pública. Pero es la misma EM la que reconoce que ante la obsolescencia normativa la reforma del régimen funcional se aborda parcialmente y con carácter provisional, hasta que se desarrolle en su integridad el mandato constitucional.

Quiere decirse, que nos encontramos con una reforma para el colectivo funcional y en todo caso con la pretensión de que sea la clasificación de los puestos de trabajo la base sobre la que ha de articularse la 'auténtica carrera administrativa', tal y como señala la propia EM.

Pero si en la LMURFP se sigue hablando de carrera administrativa -aspecto perteneciente al modelo cerrado- ¿qué ocurre con el personal laboral si éste asume un papel cualitativo y cuantitativo mucho mayor? No cabe el personal laboral en la carrera administrativa, aunque sí en un modelo de Empleo Público, pero entonces habrá que articularlo y prever las consecuencias de cómo integrar este colectivo en función de la dimensión que queramos darle. O cuanto menos, si la intención es la opción cualitativa y cuantitativa por un modelo predominantemente funcional, y se considera la contractualización algo excepcional -lo que no ha sucedido a tenor de las cifras expuestas- habrá también que prever su ubicación. Ni de una ni de la otra se habla en la LMURFP ni en norma dictada a su socaire.

Hay que distinguir entre política, gestión y Administración de personal³⁵¹, correspondiendo a los altos cargos en su rol de decisión, la Política, es decir, la de

³⁵⁰ Cfr. REDONDO LEBRERO, J. C. "El personal al servicio de las APE en perspectiva histórica" en CRESPO GONZALEZ, J. y PASTOR ALBADALEJO, G. (Coords.), *Administraciones Públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid, 2002, p. 48.

³⁵¹ La gestión de recursos humanos, definida como el conjunto de actuaciones planteadas sobre los empleados que desarrollan su actividad en las Administraciones públicas, puede plantearse desde dos perspectivas complementarias:

a) La de personal se refiere al conjunto de ámbitos de actuación clásicos de la organización hacia los empleados, planteados desde una perspectiva macro o agregada. Los conceptos a definir son: la política de personal, la gestión de personal y la administración de personal.

definición del modelo de personal y sus objetivos con relación al modelo de Administración para el futuro³⁵².

Es necesario establecer los objetivos estratégicos en materia de personal al definir la política de personal para que sea posible llevar a cabo el resto de las políticas estratégicas de la organización.

Toda política sobre recursos humanos necesita abordarse desde un nivel estratégico, un nivel operativo y un nivel directivo. En el ámbito estratégico debe tenerse en cuenta la finalidad de servicio y la mejora y adaptación de las Administraciones públicas, en condiciones de adaptación al entorno cambiante y con un claro sentido de objetivos y prioridades. Así, la planificación estratégica constituye la columna vertebral de las políticas de recursos humanos, si pretendemos que constituyan un sistema, es decir, que sean coherentes, que estén integradas y que sean respuesta adecuada.

En el ámbito operativo el sistema de gestión coherente e integrado necesita de la apuesta de políticas y programas de participación y desarrollo, de permanencia y profesionalización y neutralidad partidista y, sobre todo, de la recuperación de la motivación intrínseca del servicio público, la cual ha de estar nutrida de la mejora de la moral, clima interno e imagen institucional. Cualquier organización que pretenda ser eficaz y eficiente necesita aportar a sus miembros un sentido a su esfuerzo y una guía a su actuación. El nivel directivo queda claramente condicionado por el diseño estratégico y por su implementación y ejecución en el nivel operativo.

Se han denunciados como uno de los factores de un déficit en la gestión del personal al servicio de las Administraciones Públicas españolas el de falta de información sobre las características del modelo³⁵³ y esta información como hemos reflejado no

b) La de las personas parte de la perspectiva micro, más cercana a los empleados públicos en tanto que individuos que conforman la organización a nivel más concreto. Recordemos ahora que el principal problema en relación con la política, gestión y administración de personal de nuestras Administraciones Públicas reside en la casi inexistencia de la primera, es decir, al déficit en la definición de una sustantiva política de personal.

(Cfr. BALLART, X. y RAMIÓ MATAS, C., *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000, pp. 360 y ss.)

³⁵² BALLART, X. y RAMIÓ MATAS, C., ob. cit.

³⁵³ Además de los siguientes:

Sometimiento de la planificación y gestión de los recursos humanos a la contingencia política.

Sometimiento de las políticas de personal a las políticas presupuestarias y de gasto público.

La cultura burocrática de las Administración que supone la primacía de la norma frente al resultado.

La ausencia de una cultura y habilidades directivas.

La ausencia de políticas de personal transparentes y participativas.

se encuentra. Y no se encuentra, porque la reforma del Empleo Público no se ha considerado como un tema estratégico o prioritario en el conjunto de reformas que afectan a las Administraciones Públicas españolas. El rol político no ha sabido definir el modelo y la estructura del personal de cara al futuro, sobre la base de un análisis del entorno y la definición de un modelo estratégico de Administración.

Así pues, si bien ha habido gestión y administración de los recursos humanos, si bien ha habido intentos de adecuación a las circunstancias cambiantes, de política territorial de distribución de competencias, de control del déficit público, de negociación colectiva y a las nuevas técnicas de gestión, no ha existido una auténtica Política Pública que permita sostener la introducción de un sistema de presente y de futuro. Y esta tarea sólo será resultado de la elaboración de un Estatuto general del Empleo Público, que refleje el marco de un modelo donde fijar un régimen jurídico adecuado para la ubicación del personal contractual en una opción global, a su vez integrada en un cambio de cultura de la organización pública³⁵⁴.

La Política Pública idónea será aquella, que desde los avances de la LMURFP y normas posteriores, suponga una refundación que pueda conducir la realidad existente hacia un modelo más abierto. Modelo en el que los Agentes contractuales, tengan un régimen jurídico que permita un acoplamiento razonable con la opción preferente fijada constitucionalmente a favor de los funcionarios.

Sentada pues la inidoneidad de la configuración actual y situados en la pretensión de buscar referentes que ayuden a estructurarla adecuadamente, pasamos a ver dos de ellos.

3.2 La insuficiencia del decaído Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública

Referirse al Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública (PEBFP)³⁵⁵ como una norma de *lege ferenda* decaída, no tendría sentido si no fuera porque podríamos

La complejidad de establecer objetivos concretos en el marco específico de la actuación pública.

El doble vínculo jurídico que regula las relaciones laborales del Empleo Público.

La excesiva centralización de la gestión de los recursos humanos.

(Cfr. LLORENTE MARQUÉS, J. y POLO VILLAR, C., "El personal al servicio de las APE" en Crespo Gonzalez, J. y Pastor Albadalejo, G. (Coords.), *Administraciones Públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid, 2002, p.330.)

³⁵⁴ GÓMEZ RIVAS, J. V., "La Gestión de los recursos humanos" en Olías de Lima, B. (Coord.), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, p. 123.

³⁵⁵ BOCG-Congreso de los Diputados VI legislatura serie A: 5 de julio de 1999 nº 177-1 Proyectos de ley 121/000177 Estatuto Básico de la Función Pública. El Consejo de Ministros

encontramos ante una resucitación de la misma³⁵⁶. Hacer mención a ella aquí obedece al intento de mostrar que las cosas podrían seguir igual después de tanto tiempo, pues el modo tal y como está diseñado se desvela insuficiente para hablar de cambio significativo.

La situación descrita como de patente y generalizado descontento exigía una reforma, o al menos una reflexión sobre ella, y como último objetivo un nuevo estatuto que diera respuesta al mandato constitucional. Veamos pues por qué no hubiera supuesto el cambio necesario.

La primera crítica que habría que hacer, desde nuestros parámetros, es que falta un horizonte, una pretensión clara. Distinguir dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos.

La segunda, supone que ante la ausencia de una seria y global reflexión sobre el Empleo Público, suscitó poco entusiasmo³⁵⁷.

La tercera es la de su carácter poco innovador³⁵⁸ puesto que se queda en una mera refundición de normas dispersas para cumplir formalmente con el mandato constitucional³⁵⁹.

de 25 de junio de 1999 acordó la remisión a las Cortes Generales del PEBFP que decayó por falta de consenso.

³⁵⁶ Dentro de las propuestas electorales del P.P. para marzo de 2004, se retoma la cuestión del EBF (*El País* 11 de enero de 2004.)

Con anterioridad el Ministro de Administraciones Públicas anunció en noviembre de 2002 su intención de proponer a las fuerzas políticas una especie de "Pacto de Toledo sobre la Función Pública", si bien la situación actual es la de pulso débil o de enfriamiento del mismo (Cfr. AA.VV., *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Colex, Madrid, 2003, p. 8.)

³⁵⁷ "[...] una desgana políticamente compartida, resultando no ser políticamente necesaria su aprobación ante la falta de interés de los partidos políticos, la sociedad, y los propios funcionarios [...]" CRESPO MONTES, L. F., "El Estatuto Básico de la Función Pública: ¿Una desgana políticamente, compartida?" en *Actualidad Administrativa* nº 22, 2001.

No obstante otros piensan que se trataba de una reivindicación sindical permanente, plasmada ya en el acuerdo Administración-Sindicatos de 1984 (GONZÁLEZ GALLARDO, L., "El Estatuto de la Función Pública. Gestación y necesidad actual" en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Colex, Madrid, 2003, p. 16.) Tal vez el diseño no gustó a los sindicatos y de ahí vino el desencanto.

³⁵⁸ "[...] las coordenadas del proyecto de 1999, fraguado durante más de tres años en el horno de las exigencias sindicales y reivindicaciones competenciales de las CCAA, responde a la única proposición de cambiar algo para que todo siga igual [...]" (Cfr. PARADA VÁZQUEZ, R., "La degeneración del modelo de Función Pública", en *Revista de Administración Pública*, nº 150, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.)

³⁵⁹ "[...] en la ausencia de real de un objetivo, de un diseño, de la estrategia de reforma. En ningún momento se ha explicado por el Ministerio que patrocina el Estatuto cuáles son los problemas que aconsejan una nueva legislación general y básica, más allá de vagas referencias a la falta de eficacia del sistema actual, y tampoco se ha expuesto con claridad qué es lo que se pretende hacer con la función pública y qué ideas se tienen para mejorarla [...]" Así el texto resultante ha acabado por ser tan ecléctico como abstracto, muy poco comprensible en ciertos aspectos, alejado de toda apuesta concreta y palpable de reforma y no exento de contradicciones [...]" (Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, M., "Del Estatuto a la reforma de la Función Pública" en *El País* de 5 de septiembre de 1998.)

La cuarta es que no obedece a un planeamiento estratégico de presente para el futuro desde el marco que supone la nueva cultura organizativa³⁶⁰.

Y quinta, más importante aquí, es que ni es un estatuto para el Empleo Público, ni supone la plasmación de una concepción más abierta del mismo³⁶¹ por las razones que se señalan a continuación:

a) No es un Estatuto del o para el Empleo Público³⁶². La intención política del Gobierno³⁶³ es la de conseguir una homogeneización entre funcionarios y personal

"[...] el PEBFP debe ser algo más que un entorno normativo, en el que haya de regularse las relaciones laborales del Empleo Público. Éste estatuto debe incorporar a través de técnicas de regulación adecuadas, los elementos claves que acomoden el servicio público a los criterios de eficacia, eficiencia y calidad que demanda la sociedad. [...]" (Cfr. LLORENTE MARQUÉS, J. y POLO VILLAR, C., "El entorno en la nueva gestión pública de personal en España" en Crespo Gonzalez, J. y Pastor Albadalejo, G. (Coords.), *Administraciones Públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid, 2002, pp. 288 a 300.)

La ausencia de modelo fue también denunciada por la doctrina. (ARROYO TANES, L. M., *El Estatuto Básico de la Función Pública y la superación de los problemas pendientes de la Función Pública española*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1988.

³⁶⁰ "[...] El PEBFP se planteó como una operación aislada y fuera de un contexto estratégico y escenario político necesitado de consenso que aborde una reforma estructural y anticipe un modelo de futuro. Incorporando una visión de la ciudadanía y del resto de actores. [...] Si bien el modelo de Administración burocrática fue en su momento la solución, ahora es el problema. El cambio en el modelo de Empleo Público es la pieza clave para la modernización de las Administraciones Públicas, de ahí que resulte imprescindible un nuevo marco normativo básico [...]". (GONZÁLEZ GALLARDO, L. ob. cit., pp. 28-32.)

Sobre una mayor posibilidad de eficiencia pública y el PEBFP puede verse en CANSINO MUÑOZ-REPISO, M. y ROMÁS COLLADO, R., "La reforma de la Función Pública española vista desde la eficiencia del sector público" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 16, septiembre-diciembre, 1999.

³⁶¹ Incluso se ha señalado una tendencia en el PEBFP -tras una lectura negativa del sistema de puestos de trabajos- de pasar a un pseudosistema de categorías con algunas correcciones en su funcionamiento como fórmula para enfocar el sistema organizativo del Empleo Público. Cuestión en la que habría que preguntarse si lo que ha funcionado mal es el sistema de puestos o su administración. (CASTILLO BLANCO, F. A., ob. cit., pp. 34-35.)

³⁶² El Estatuto Básico de la Función Pública es una ley para funcionarios públicos y no una ley de la Función Pública. (Cfr. MOLTÓ GARCÍA, J. I., *La Administración General del Estado*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 157.)

Opiniones en contra señalan que nos encontramos ante un Estatuto "Global" (Vid. CASTILLO BLANCO, F. A., ob. cit. pp. 33-34.)

³⁶³ "[...] el estatuto claramente adopta por la elaboración de una norma reguladora de los derechos, deberes y condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Se considera pues, que el personal laboral que necesariamente deba haber en las Administraciones Públicas por razón de las actividades que desempeñen, deberían estar en otro entorno normativo y que las actividades a realizar por el personal laboral deben ser muy residuales, justificadas en todo caso por las especiales características de la actividad o la inexistencia de cuerpos o escalas funcionariales capacitados para realizarlas, o bien en aquellos sectores de la actividad pública en los que en el marco de una desregulación o sometimiento al derecho privado se opte claramente, mediante ley, por el sometimiento al derecho laboral. Resultando pues más adecuado que la normativa de los funcionarios públicos se sitúe en el Estatuto de la Función Pública y la del personal laboral en el del ET y en los acuerdos marco o convenios de aplicación, sin que ello suponga, per se, unas condiciones de trabajos peores para los segundos, pues estos acuerdos o convenios, deberán, cuanto menos en los aspectos generales, tales como régimen disciplinario, situaciones, derechos y deberes, estar inspirados

sería a través de la negociación convencional, lo que no supone ningún cambio respecto del *status* actual³⁶⁴. Se sigue sin fijar un estatuto propio y especial para el personal laboral, aunque este sea más reducido en sus funciones.

b) La falta de clarificación del régimen jurídico para el personal laboral. Tampoco se aprovecha la oportunidad de clarificar para siempre la incidencia del Derecho del Empleo Público sobre el personal laboral, teniendo en consideración todo el acervo científico y jurisprudencial. No nos parece ni lógica ni aceptable, desde criterios nomotécnicos, el que se señale en algunas de sus normas su aplicación concreta al personal laboral³⁶⁵ y por el contrario que no se haga respecto de otros preceptos que por razones organizativas o institucionales así lo exigirían³⁶⁶. No obstante la normativa dio un cierto avance al disponer en su artículo tercero referente a la normativa aplicable al personal laboral que el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, se rige, 'además de por la legislación laboral' y los

por el estatuto de la Función Pública. Con los convenios colectivos se procurará dar un tratamiento homogéneo al de los funcionarios cuando exista una similitud con las actividades que desarrollan los funcionarios públicos [...]". Intervención del Director General de la Función Pública, en el "*Seminario sobre la reforma de la Administración Pública del Estado y de la Función Pública*" Celebrado en la UIMP de Santander del 7 al 11 de julio de 1997. El contenido de la intervención versó sobre "La reforma del régimen jurídico de los Funcionarios Públicos".

³⁶⁴ En el párrafo 2 de su artículo 11 se establece que a través de la negociación colectiva, las condiciones de trabajo del personal laboral se acomodarán a las del personal funcionario, de acuerdo con los principios contemplados en el artículo 6 del presente Estatuto, en todo lo que no lo impidan las peculiaridades del ejercicio de funciones públicas.

Sobre condiciones de trabajo que afectan por igual a todos los empleados públicos puede verse como instrumento el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 16 de septiembre de 1994, por el que se aprueba el Acuerdo Administración-sindicatos para el periodo 1995-1997 sobre condiciones de trabajo en la Función Pública.

³⁶⁵ La selección del personal (artículo 15); Derechos individuales (Artículo 28); derechos colectivos (artículo 29); Deberes de los funcionarios (artículo 30); Excedencias (artículo 56, 58 y 60); Régimen de incompatibilidades (73 y siguientes); Órganos de negociación y participación conjuntos para la negociación de todas aquellas materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas (artículo 93).

³⁶⁶ Los principios ordenadores de la Función Pública (artículo 6); Los valores del servicio público (artículo 7); La planificación de los recursos humanos (artículo 13); Régimen Disciplinario (63 y ss.)

"[...] corresponderá al intérprete examinar con detalle todo el texto y comprobar qué preceptos disponen, ya pueda deducirse de forma expresa o bien inferirse tácitamente, su aplicación al personal laboral, aplicación que además deberá analizarse si ha de ser total o parcial en razón de que ya exista normativa laboral aplicable, y también si su aplicación ha de ser de un precepto concreto o bien del espíritu o líneas maestras que lo informan [...]".

(Cfr. ROJO TORRECILLA, E., "La relación del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas". Primera ponencia del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*)

convenios colectivos, por los preceptos de esta ley que así lo dispongan³⁶⁷. Por ello, a pesar de la loable innovación que supone la explicitación de la aplicabilidad normativa de algunas normas del PEBFP, no nos parece acertada la expresión 'además de por la legislación laboral', pues, con ella se sigue justificando de *lege data* la consabida aplicación *tout court* y que tan dispares y polémicas interpretaciones ha originado y no sin razón. Es necesario pues, la explicitación de la modulación o limitación de las normas laborales por las propias del Empleo Público³⁶⁸. La falta de la explícita preeminencia de las normas del Derecho Administrativo en caso de antinomias u otros conflictos normativos en no pocos casos seguirá originando inseguridad jurídica.

c) Ambigüedad y falta de precisión para la utilización del personal laboral. Según el elenco de funciones que podrán desempeñar³⁶⁹ los contratados laborales, además de seguir la línea actual y la posibilidad de su ampliación supone más de lo mismo, toda vez que no se corresponde con la intención política de reducir su existencia por la vía de la excepcionalidad, ante la opción de generalización en favor de funcionarios. No

³⁶⁷ El dictamen del Consejo de Estado nº 1489/98 de 4 de junio de 1998, entendió necesario y correcto la existencia de este artículo, dado que el Estatuto básico no ciñe toda su regulación a los funcionarios públicos. Si bien consideró más correcta y completa la remisión en general a la legislación laboral y no específicamente al ET y sus normas de desarrollo.

Para el Consejo de Estado, en el dictamen citado este precepto consolida el sistema mixto o de doble empleo, importado del modelo alemán, al combinar a los funcionarios con el personal laboral como personal al servicio de la Administración Pública.

³⁶⁸ RUANO RODRÍGUEZ, manifiesta que en cuanto al personal laboral, el anteproyecto consolida el sistema actual de empleo mixto, laboral sometido casi íntegramente al Derecho del Trabajo y funcional sometido al Derecho Administrativo. Además lo hace sin que se introduzcan especificaciones ni modulaciones en la normativa laboral aplicable a los servidores públicos, esto es, la que es de común aplicación a toda clase de trabajadores independientemente de quien sea su empleador. Se mantiene así la situación actual a pesar de la polémica que esta cuestión arrastra y que ha logrado poner de acuerdo a la doctrina laboralista y la administrativa sobre la conveniencia de introducir matices y modulaciones a la legislación laboral en el ámbito del empleo público, que no necesariamente han de dar lugar a un derecho laboral especial, pero sí ofrecer soluciones a los problemas suscitados en aspectos concretos. El Estatuto proyectado no procede a una mínima integración del personal laboral, más allá del simple enunciado o recordatorio de su existencia, lo que se manifiesta en el contenido de los escasos preceptos que se refieren a esta clase de personal.

(Cfr. RUANO RODRÍGUEZ, L., *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 154-155.)

La consideración de la oportunidad del Estatuto como instrumento para sentar las bases de una normativa adecuada para el personal laboral al servicio de la Administración Pública puede verse también en MOLINER TAMBORERO, G., "La contratación de personal laboral por las Administraciones públicas" en *La Administración Pública como empleador. Aspectos laborales y sindicales. Convenio único para el personal laboral de las Administraciones públicas en Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo del Poder Judicial, Madrid, 2000, p. 110.

³⁶⁹ Artículo 11-3.

obstante la inclusión en el articulado del elenco de funciones le otorga el carácter de básico, que hemos visto como una reivindicación generalizada.

d) Se sigue utilizando confusamente la idea de Función Pública, aunque parece huir del sentido amplio. Es decir, seguimos sin saber si el personal laboral merece la dignidad de ser integrantes de ella, y si ésta supone o no la idea de Empleo Público al que se refieren textos ya vigentes. A pesar de que en su EM se habla de elementos propios de un modelo abierto (entorno, adaptación a la UE, modernización, agilidad, flexibilidad, Administración de futuro, reto y exigencia, responsabilidad, eficacia, equilibrio, orientación los ciudadanos, convivencia y bienestar...), y de cambios desde el modelo constitucional de Función Pública, el término mantiene una tendencia restrictiva, huyendo de acepciones amplias, a las que sustituye por la de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

e) Los principios éticos en el PEBFP no aparecen claramente aplicables a todos los Agentes Públicos. Uno de los grandes aciertos del proyecto fue precisamente el de incorporar a su texto un elenco de valores éticos para el Empleo Público, y se supone que con la finalidad de que sean acervo común para todos los Agentes Públicos³⁷⁰ Es plausible que el PEBP hable de actuación, de ética y de deontología y de la tarea de fomento de ello, pues lo sitúa dentro de las tendencias de nuestro entorno. Pero ha de denunciarse cierta confusión en cuanto a la aplicación al personal laboral, ya que *ex artículo 3* son de aplicación los preceptos que así lo dispongan, y ciertamente como disposición expresa solo resulta el del párrafo segundo del artículo 30 relativo a los deberes y no los artículos 6 y 7, sobre principios de la ordenación de la Función Pública y valores éticos del servicio público. También es criticable la falta de mecanismos de coerción para el cumplimiento de los valores éticos, pues si bien se propone su inculcación a través de los planes de formación y otros medios para generar su motivación, si se quiere lograr una

³⁷⁰ Artículo 6-d y 7; son valores éticos del servicio público:

- La integridad.
- La neutralidad.
- La imparcialidad.
- La transparencia en la gestión.
- La receptividad.
- La competencia profesional.
- El servicio a los ciudadanos.

garantía para su observancia, es necesario acudir a la positivización de normas administrativas para lograr su exigencia³⁷¹.

Se puede concluir que no obstante los aciertos y aspectos positivos comentados el PEBFP no respondería a nuestra pretensión, ya que el reto de los nuevos regímenes de Empleo Público laboralizados es conciliar el peculiar derecho laboral con la adecuada satisfacción de los intereses generales, pues todo modelo de Función Pública debe configurarse sobre la base de una serie de premisas políticas o constitucionales y de unos principios administrativos³⁷². Debe hablarse de un Estatuto General del Empleo Público (EGEP) no de un EBFP, y como mera terminología sino encerrando una pretensión de adaptación ya que la nueva realidad tiene consecuencias radicales para el modelo de Empleo Público que exige cambios de orden cualitativo para todos los empleados públicos³⁷³.

3.3 Méritos de la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid como política de integración del personal laboral

El segundo de los referentes domésticos lo encontramos en la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Madrid (LFPCM) la cual diseñó un modelo, filosófico y organizativo, coherente con la apuesta de nutrirse mayoritariamente³⁷⁴ en sus recursos humanos del personal laboral.

Merece destacarse su EM, por cuanto en la misma fija claramente y sin ambigüedades la filosofía de su modelo. Así se puede leer que:

³⁷¹ El dictamen del Consejo de Estado nº 1489/98 de 4 de junio de 1998, sobre el anteproyecto del Estatuto de la Función Pública de octubre de 1997 señala, respecto del artículo 7 que; "[...] *sin infravalorar el progreso que significa este reconocimiento expreso, hay que concluir que la cualidad ética de los referidos valores plantea el problema de su coercibilidad. Sólo en la medida en que el derecho administrativo (positivo) prevea los efectos de su quebranto se podrá hablar de una auténtica garantía de su observancia [...]*".

³⁷² FUENTETAJA PASTOR, J. A., "Modelos europeos de Función Pública" en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Colex, Madrid, 2003, p. 145.

³⁷³ Se ha apuntado muy acertadamente un marco técnico que estructura el EBFP en dos bloques o capas normativas. La primera referida al núcleo estatutario de carácter básico, mientras que la segunda, situada en la periferia de dicho núcleo, trataría de los modelos concretos de recursos humanos. Igualmente se mantiene la opinión de que un modelo de recursos humanos basado en valores parece el mejor modelo de cohesión interna que no solamente constituye uno de los pilares de las Administraciones modernas, sino que siempre será más efectivo que cualquier alternativa basada en el control o regulación detallada de comportamientos (GONZÁLEZ GALLARDO, L., ob. cit., pp. 14-15 y 21)

³⁷⁴ 2/3 de sus efectivos.

“[...] La Ley no pretende regular únicamente las peculiaridades en el régimen de los funcionarios de la Comunidad que puedan surgir en desarrollo de las Bases estatales. Superando en este punto ciertas inercias tradicionales, es preciso reconocer que hoy no se aseguran exclusivamente los fines públicos mediante el ejercicio de potestades por funcionarios, pues cada día cuentan más los fines públicos asegurados mediante actividades que no suponen ejercicio de potestades y que se encuentran a cargo de personal laboral. Se opta por considerar a todos los trabajadores al servicio de la Comunidad como personal de la misma, indistintamente. Para ello, se parte de la no-identificación entre Función Pública y funcionarios, y se considera, por tanto, Función Pública de la Comunidad -en la inteligencia de interpretarla como conjunto de agentes ejecutores de las actividades de la Administración e Instituciones Comunitarias-, tanto al personal funcionario como al personal laboral. Se excluyen de la regulación los cargos políticos, al no mantener una relación de empleo profesional... [...]”.

Igualmente se deja clara la necesidad de integración y estructuración del personal laboral:

“[...] Confluyen en nuestra Administración colectivos de trabajadores procedentes de diferentes esferas administrativas. Esta heterogeneidad se multiplica cuando la relación jurídica de empleo, dentro de cada esfera, es también distinta. Funcionarios y personal laboral, junto con quienes están al servicio de la Administración mediante relaciones contractuales temporales, van a formar el conjunto de efectivos de la Comunidad de Madrid. Su ordenación no sólo es necesaria, sino que debe llevarse a cabo mediante una norma con rango suficiente que permita realizar la labor integradora, que configure la estructura burocrática y que habilite un desarrollo reglamentario adecuado [...]”.

Y ello lo realizó con notable nomotecnia en una suerte aciertos recogidos en la de articulación del texto de la que destacamos lo siguiente:

1) Parte de un concepto de Función Pública amplio equivalente al de Empleo Público, en la inteligencia que forman parte de ella el conjunto de personas vinculadas a la misma por una relación profesional de empleo, siendo de aplicación la LFPCM a todo

el personal al servicio de la Administración regional y al de sus instituciones, indicando por lo demás la supletoriedad de la ley estatal³⁷⁵.

2) Establece que el personal de la Comunidad de Madrid se integra por:

- a) Los funcionarios de carrera.
- b) Los funcionarios interinos.
- c) El personal laboral.

3) Dedicar en su texto articulado un Título V para el personal laboral.

4) Realiza una clasificación del mismo en fijo y temporal o de duración determinada³⁷⁶.

5) Establece que el régimen jurídico de aplicación es el sometido al Derecho del Trabajo. Consiguientemente, sus condiciones de empleo son las establecidas en la contratación colectiva e individual, en el marco de la legislación laboral y de los preceptos de la ley que expresamente lo refieran³⁷⁷.

6) Establece los requisitos para el nacimiento de la relación exigiendo entre otras formalizarse siempre por escrito del contrato³⁷⁸.

7) Establece los criterios de atribución, predominantemente orgánica aunque con limitación funcional para el personal laboral. Dispone pues que los puestos de trabajo de los Órganos Especiales de Gestión y Organismos Autónomos se clasificarán como de naturaleza laboral, exceptuándose aquellos puestos que impliquen ejercicio de autoridad, inspección y control de la actividad del Organismo, ejercitado por la Administración matriz a la que estén personal de las Empresas públicas será laboral³⁷⁹.

En clave negativa dispone que funciones no podrán realizar al señalar que no podrá ocupar puestos de trabajo clasificados para funcionarios públicos en las relaciones de puestos de trabajo³⁸⁰.

³⁷⁵ Artículo 2, 3 y 4.

³⁷⁶ Artículo 88.

³⁷⁷ Vg. régimen de incompatibilidades.

³⁷⁸ Artículo 88.

³⁷⁹ Artículos 14-2 y 3 y 93-1.

³⁸⁰ Artículo 88.

8) Realiza una distinción entre personal laboral permanente y temporal. Para éstos se podrá utilizar las diversas tipologías contractuales previstas en la legislación laboral. Estableciendo la excepcionalidad de la contratación temporal para sectores de actividad administrativa reservados a funcionarios y que no puedan ser debidamente atendidos por éstos³⁸¹.

9) Establece las consecuencias de las contravenciones en la contratación temporal, preceptuando que no podrán ser objeto de prórroga ni renovación, siendo nulos de pleno derecho los reglamentos o actos administrativos que infrinjan lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad personal de la autoridad o funcionario que autorizara la prórroga o el nuevo contrato³⁸².

Damos cuenta de este modelo autonómico, y que a pesar de que algunas cuestiones pudieran haber sido mejoradas, - como incluir al personal laboral en el régimen disciplinario general³⁸³, en el de régimen de deberes³⁸⁴ o en el de la estructura retributiva³⁸⁵ o la falta de especificación de no poder en régimen temporal ocupar puestos de trabajo reservados a funcionarios que impliquen el ejercicio de funciones de autoridad, inspección o control³⁸⁶, - hay que manifestar que su articulado responde a una sistémica racional con el fin que persigue, esto es, establecer un modelo de Función Pública abierta. Modelo que dentro de las posibilidades que permite la legislación básica laboral, ha sabido combinar su régimen jurídico respetándose los del Empleo Público.

Es de notar que el modelo fijado en 1986 se ajustó mínimamente a los avatares de la LMMURFP³⁸⁷, toda vez que encontramos en él una filosofía parecida al de la Función Pública de la Administración de la UE.

³⁸¹ Artículo 89.

³⁸² Artículo 89.

³⁸³ Artículo 81.

³⁸⁴ Artículo 77.

³⁸⁵ Artículo 72.

³⁸⁶ Artículo 90.

³⁸⁷ Ley 5/1989, de 6 de abril, por la que se Establecen los Criterios básicos por los que han de regirse las Relaciones de empleo del Personal al servicio de la Comunidad de Madrid, tras el dictado de la STC 99/87 de 11 de junio y de la LMMURFP señaló que ante la circunstancia de que los efectivos de personal de la Comunidad de Madrid estén integrados en sus aproximadamente dos terceras partes por personal contratado en régimen laboral, determina la necesidad de regular mediante ley de la Asamblea los criterios que han de regir las relaciones de empleo de los servidores públicos de la Administración Regional, con el objeto de cumplir fielmente los dictados del TC.

Dicha disposición autonómica que señaló en su artículo 1 que "Con carácter general, la relación de empleo del personal al servicio de la Comunidad de Madrid se determinará a través de las relaciones de trabajo, instrumento técnico para la ordenación del personal".

3.4 No siempre lo funcional es permanente

Podemos observar en dinámicas recientes que no toda relación funcional implica de suyo la permanencia. Incluso en dos estatutos especiales de corte funcional como resulta del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud³⁸⁸, que distingue entre personal estatutario fijo para el desempeño con carácter permanente de funciones y personal estatutario temporal. Éste será nombrado por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario.

Los nombramientos de personal estatutario temporal podrán ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución. El nombramiento de carácter interino se expedirá para el desempeño de una plaza vacante de los centros o servicios de salud, cuando sea necesario atender las correspondientes funciones. El nombramiento de carácter eventual será acordado cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria; cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios; o para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria.

El régimen jurídico establece la necesidad de valorar, en su caso, si procede la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro cuando se hayan realizado más de dos nombramientos para la prestación de los mismos servicios por un período acumulado de doce o más meses en un período de dos años.

Igualmente se regula la posibilidad de que con carácter fijo o temporal se presten servicios en jornada completa o parcial, atendiendo a las circunstancias organizativas, funcionales y asistenciales.

Y en su artículo 2 que "1. Se exceptúa del criterio establecido en el artículo anterior el personal al servicio de las Empresas Públicas de la Comunidad de Madrid, cuya relación de empleo será en todo caso de naturaleza laboral.

2. Asimismo, podrán ser desempeñados por personal laboral:

a) Los puestos de trabajo de naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.

b) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.

c) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento, conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística.

d) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados, cuando no existan cuerpos o escalas de funcionarios, cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño".

³⁸⁸ LEY 55/2003, de 16 de diciembre -establece con nitidez el carácter funcional de la relación estatutaria sin perjuicio de sus peculiaridades especiales-.

En otro estatuto especial, el empleo temporal es un medio necesario de obtener la idoneidad de los Agentes Públicos. Así sucede con el Estatuto del Personal del Centro Nacional de Inteligencia³⁸⁹.

La relación estatutaria de servicios profesionales con el Centro Nacional de Inteligencia podrá tener carácter temporal o permanente. Para ser personal permanente ha de haberse prestado servicios como personal temporal por un espacio de tres años, no pudiéndose permanecer más de siete años como temporal, ni menos de cuatro años. Personalidad, competencia, rendimiento y actuación profesional, son aspectos que permiten el ofrecimiento -no el derecho- a un puesto permanente.

Cualquiera de las relaciones exige los mismos regímenes sobre incompatibilidades y dedicación absoluta y exclusiva y el oportuno deber de reserva con carácter indefinido incluso cuando se haya cesado en el Centro³⁹⁰.

Los miembros del Centro Nacional de Inteligencia no tendrán la consideración de agentes de la autoridad, con excepción de aquellos que desempeñen cometidos profesionales relacionados con la protección del personal del Centro y de las instalaciones del mismo.

La DA 1ª dispone que podrá contratarse personal con carácter laboral³⁹¹ para atender sus necesidades de mantenimiento y funcionamiento no vinculadas con el ejercicio efectivo de su cometido, siendo requisito para su contratación la obtención de la

³⁸⁹ RD 327/2004 de 27 de febrero, en su EM señala que el régimen estatutario que se adopta en líneas generales toma en consideración el esfuerzo que supone para el personal el integrarse en un sistema separado del resto de la Administración, con el que mantienen no obstante algunos puntos en común.

El régimen jurídico actual modifica el RD 1324/1995, de 28 de julio, de regulación del personal del CESID en adaptación de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, la cual dispone:

“[...] El personal que preste servicios en el Centro Nacional de Inteligencia, cualquiera que sea su procedencia, estará sometido a un mismo y único estatuto de personal que será aprobado por el Gobierno y en el que, de acuerdo con las funciones y naturaleza propias del Centro, se regularán, al menos, los siguientes extremos: a) El proceso de selección del personal, que exigirá la superación de pruebas objetivas de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. b) El carácter temporal o permanente de la relación de servicios con el Centro Nacional de Inteligencia. [...]”.

2. No obstante lo anterior, el Centro podrá contratar otro personal con carácter laboral para atender sus necesidades de mantenimiento y funcionamiento no vinculadas con el ejercicio efectivo de las funciones que la presente Ley le encomiende. Este personal podrá ser sometido a las medidas de seguridad y control que se estimen necesarias de las que se prevean con carácter general en el estatuto del personal del Centro.

³⁹⁰ Deben guardarse las obligaciones de guardar el secreto profesional y estricta reserva sobre los asuntos que conozca sobre la organización, fuentes, medios, instalaciones y actividades del Centro, así como sobre la existencia y el contenido de documentos, identidades, objetos o elementos relacionados con los anteriores aspectos, de los que tenga conocimiento.

³⁹¹ Artículo 8.1 Ley 11/2002, de 6 de mayo.

habilitación de seguridad, estando sometidos a medidas de seguridad y control especiales, que determinan la aplicación especial de algunos derechos laborales³⁹². Estos dos ejemplos nos permiten señalar que si bien el esquema permanente-funcionarial/contractual-laboral ha de ser un criterio, no debe mantenerse con el carácter de dogmático e inmutable, pero desde luego sí como ordenador. Algunas funciones por su sensibilidad pueden implicar la no-permanencia y desempeñarse por funcionarios, sin recurrir a la interinidad.

³⁹² Inspección de Trabajo, representación negociación...

Recapitulación

Respondiendo esta primera parte a la búsqueda de los antecedentes históricos y político-administrativos podemos realizar una recapitulación como sinopsis descriptiva de los aspectos positivos y negativos, para desde ellos dejar establecidos los fundamentos de la propuesta prescriptiva. Esta recapitulación queda auxiliada con los esquemas I y II.

PRIMERA.- La historicidad administrativa da cuenta de que el Empleo Público ha sido un fenómeno siempre vinculado a otro mayor cual es el del ejercicio del poder mediante la Administración, cuya realidad sería tan antigua como el deseo del poder de ordenar y controlar la comunidad.

Como el cometido de la Administración ha estado supeditado a una previa legitimación del poder y ésta ha ido variando, los Agentes Públicos han variado también su papel. El cambio radical en perspectiva histórica es fundamentalmente de pasar a ser meros instrumentos del mantenimiento de las estructuras de poder, al de servicio a los intereses generales. La subordinación concreta al poder personalizado en el *princeps* hasta tiempos modernos se ha transformado en otra relación de servidumbre hacia la sociedad como entelequia soberana fruto de la socialización y democratización de la misma.

La justificación del poder representada por su carácter divino se ha transformado en la finalidad, o cuanto menos, en la presunción de servicio a la sociedad, pudiéndose fijar como punto de inflexión, la Revolución Francesa.

Con el nacimiento del Estado moderno las funciones se multiplicaron y con ellas la de sus servidores o Agentes. Éstos ahora serán más, haciendo más cosas y más diferentes, lo que justificó científicamente una distinción entre ellos como expusiera BERTHÉLEMY cuya propuesta ciertamente no cuajó. La Administración es ahora sobre todo servicio, pero también sigue siendo poder *-imperium-* aunque no todas las funciones *-servicios-* necesitan del revestimiento de poderes especiales.

Si la organización administrativa se adapta y ajusta a los intereses sociales, es razonable que también lo haga su epifenómeno el Empleo Público.

SEGUNDA.- La idea de distinción entre Agentes se plasmaría en la práctica más tarde y sería recogida en los dos grandes paradigmas teóricos *-cerrado y abierto-* que sobre la Función Pública expusiera GAZIER en a principios de los setenta del siglo XX.

En los países de la Unión Europea se ha articulado una Función Pública que ha acabado compartiendo respuestas de ambos paradigmas (Vid. Esquema I). Son más cerrados o más abiertos según gocen de más o menos características de uno o de otro -recogidas cualitativa o cuantitativamente- y están sometidos a regímenes jurídicos diversos, aunque cobijados fundamentalmente en dos: el estatutario y el contractualizado -privado o público-. La mayoría de los países han apostado por conservar un núcleo común básico de condiciones de trabajo, en torno a la pervivencia de los principios tradicionales, tales como la equidad, conducta ética e imparcialidad política; eficacia en términos de gestión pública; sistemas de reclutamiento, selección, capacitación, desarrollo, promoción, y evaluación del personal.

Se patentiza una coincidencia en el surgimiento de una realidad sociológica y jurídica del Empleo Público como superadora de la Función Pública tradicional y del modelo burocrático organizativo y desvela un desplazamiento hacia modelos más abiertos de Función Pública, en los que la noción de Agente Público es elemento clave y una distinción entre ellos, apoyada fundamentalmente en criterios funcionales y orgánicos.

De los países iberoamericanos -próximos culturalmente- poco puede decirse en cuanto a sus diferencias con los de la Unión Europea, salvo que estos se encontrarían ubicados geográfica y culturalmente en los países del llamado tercer mundo con sus respectivas dependencias político-administrativas de sus países colonizadores.

El modelo de Función Pública de las Administraciones de la Unión Europea -como entorno político de integración administrativa- nos parece plausible en su diseño primigenio, al suponer una síntesis en esa dialéctica de modelos y de tensión institucional-organizativa plasmada en una distinción entre Agentes funcionarios y Agentes contractuales. Mientras los primeros aseguran la estabilidad organizacional mediante funciones permanentes, los segundos permiten la flexibilidad para acometer funciones no permanentes, pero todos ellos son 'Agentes comunitarios' gozan de los derechos y deberes de pertenecer a una Institución. Este diseño que de *lege data* lo sitúa en una opción más cerrada, dispone de mecanismos de mayor apertura, en algunos casos seguidos en la *praxis*. Ciertamente en la práctica no se ha seguido el modelo diseñado con total coherencia, toda vez que hoy en día se encuentra en una evolución hacia otro que distinguiría entre personal propio y externo. (Vid. Esquema I)

TERCERA.- El devenir histórico del Empleo Público en España no ha sido muy diferente al del resto de su entorno político-administrativo y cultural y los problemas para su gestión son muy similares ante las tradiciones históricas compartidas. La Función Pública moderna en nuestro contexto nacional, se concibió desde un modelo cerrado importado de Francia. En él hubo una estructuración en cuerpos funcionariales justificada desde una distinción entre funciones burocráticas o técnicas, toda vez que en el mismo la presencia de personal laboral era ya una realidad.

Paulatinamente se ha producido una evolución hacia un modelo más abierto, que iniciada en 1964 y estacionada desde 1993 introdujo la técnica del puesto de trabajo y la contractualización mediante técnicas propias del Derecho Laboral.

Este cambio ha resultado ser inadecuado en su diseño e implementación, apreciación en la que coincide la doctrina científica y jurisprudencial, llegando esta última a fijar remedios inmediatos. El diagnóstico es de invertebración y confusión. A veces de tal magnitud que por mor de la incertidumbre jurídica, lo que aparentemente se muestra como flexible -contractualización- se revela como un verdadero corsé, lo que supone un recelo o temor en su utilización.

CUARTA.- Este diagnóstico tiene su etiología en inadecuadas decisiones públicas (políticas, legislativas y administrativas) que han de juzgarse negativamente pero con cierta comprensión, pues los grandes cambios no siempre se consiguen a la primera.

La implementación del cambio de un modelo de Función Pública más cerrado hacia otro más abierto ha sido desafortunado al confiarse a una mera laboralización no integrada o conjugada con otros elementos del modelo pretendido.

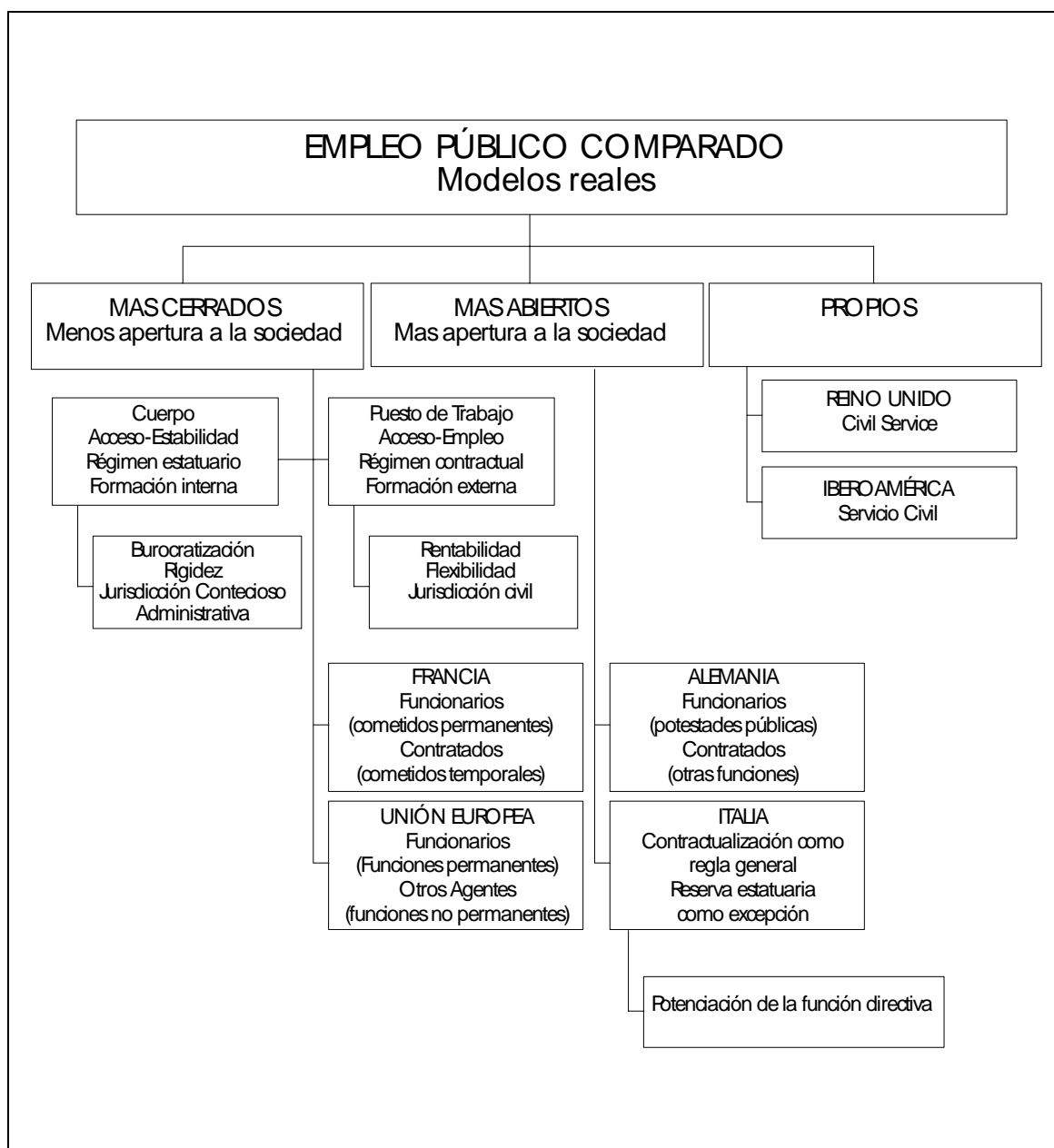
La laboralización como uno de los medios de entrada del Empleo Público en España ha supuesto una suerte de patologías que pueden encerrarse en la aplicación *tout court* del Derecho Laboral al seno del Empleo Público, una ausencia de uniformidad o dispersión en las diferentes Administración Pública sin causa que lo justifique, un confuso concepto de función pública y sobre todo una ausencia de criterios claros y sin ambages de distinción entre Agentes Públicos, y sin aprovecharse de las mayores ventajas que supone el modelo abierto -flexibilidad, interacción con el entorno, formación previa, eficacia...-

Una crítica desfavorable merece el proceso de laboralización de la Función Pública española, no por haber tenido lugar, sino por como se ha hecho. Valernos de las ventajas comparativas que ofrecen los elementos de un paradigma abierto, exige una integración coherente con un fenómeno que se reforma y una realidad ya transformada.

Esta situación exige una configuración organizativa de Función Pública abierta en el marco de una nueva cultura administrativa que va institucionalizando nuevos valores, en los que se conjuga la eficiencia, la calidad y la buena administración para dar respuestas a las demandas sociales. Dicho en términos organizativos, un cambio de ese calado, exige una configuración estructural idónea y adecuada que permita decisiones racionales. (Vid. Esquema II)

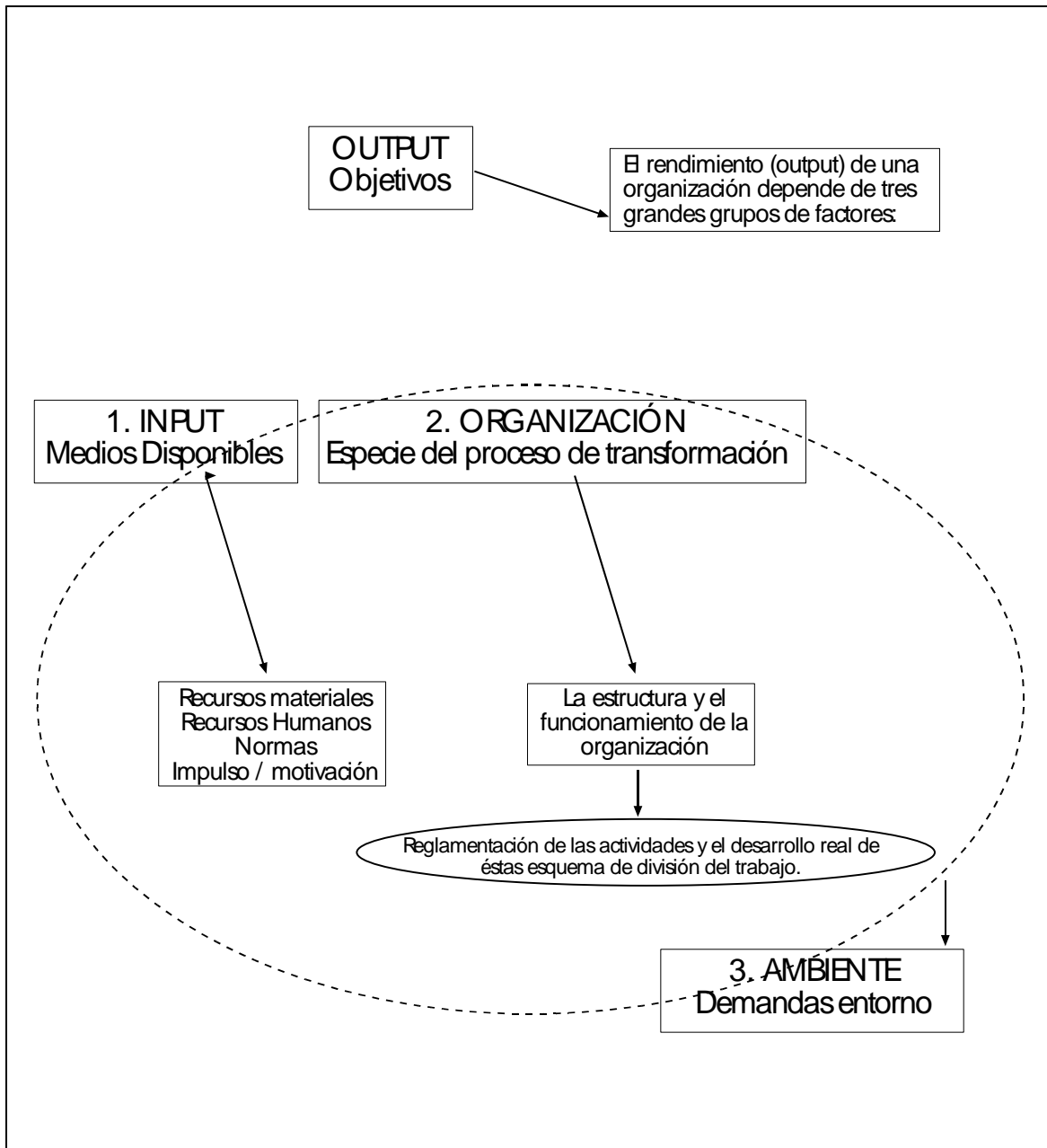
Queda pues aún pendiente un debate serio, profundo y global en el que hayan de participar todos los actores implicados sobre el modelo de Empleo Público. Si se opta por uno más abierto, que a nuestro juicio se impone, no sirve con suficiencia lo andado hasta ahora en la pretensión de un sector contractualizado, mediante una inadecuada integración del personal laboral. Pero sí sirve de referente algunas experiencias que hemos juzgado positivamente en los modelos de la Función Pública comunitaria y el de la Función Pública de la Comunidad autónoma de Madrid, o al socaire de experiencias recientes que excepcionan el dogma de que funcional equivale a permanente.

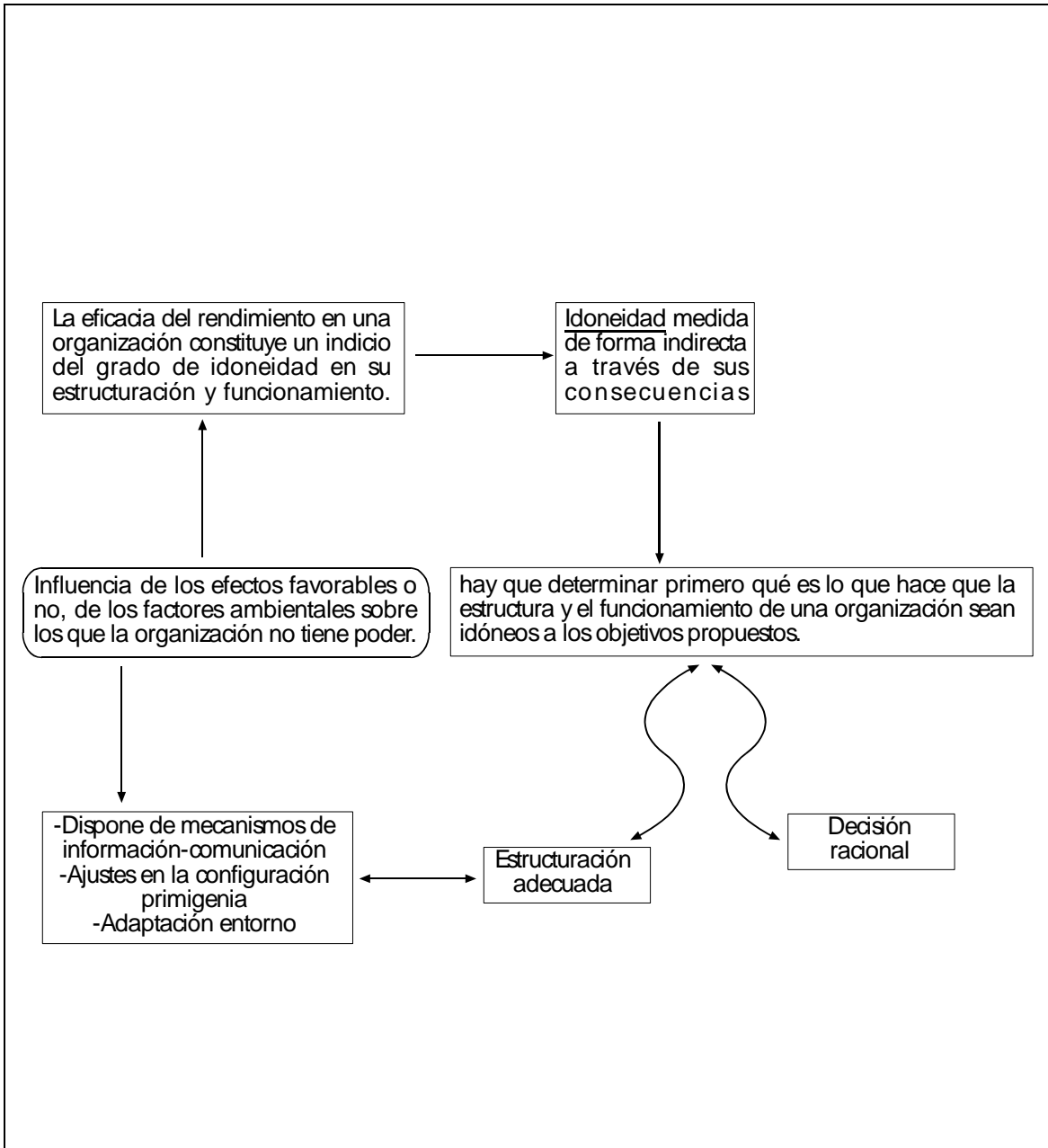
Esquema I.- Modelos reales de empleo público



- La descripción teórica de *Gazier* (modelo abierto/cerrado) sigue actual y válida.
- Todos los modelos reales poseen elementos de los modelos de *Gazier* con independencia de los antecedentes político-administrativos. Ninguno modelo teórico se da en estado puro.
- Todos los modelos reales se encuentran en un dinamismo evolutivo no definido.

Esquema II.- Configuración idónea y decisión racional





PARTE SEGUNDA.- EMPLEO PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTINCIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS

La parte primera ha mostrado una evolución del Empleo Público en perspectiva comparada y doméstica que ha seguido un curso dependiente del de la Administración Pública. Pero reconociendo los importantes avances parece haber un parón generalizado en la dirección a tomar, resultando la situación acreedora de una mejora.

Esta dirección apunta relacionar lo que es el Empleo Público (organización), su razón de ser (ejecutar Políticas Públicas) y la mejor manera de conseguir comportamientos más eficientes por sus actores (Agentes Públicos) que se transformen en productos nuevos y mejores (Servicio Público).

Pero la dirección fijada necesita previamente de una nueva filosofía -como concepción de las cosas- y de una metodología instrumental para conseguirla. Camino que en definitiva pretende superar el *status quo* actual.

En esa dirección condicionada por lo filosófico y lo metodológico hablaremos ya desde una perspectiva teleológica de Empleo Público (como concepción abierta de la Función Pública -y de Agentes Públicos- como nueva idea omniabarcante y sustitutiva de los empleados públicos).

CAPÍTULO PRIMERO.- EL EMPLEO PÚBLICO COMO ORGANIZACIÓN

Hemos visto en la parte primera qué soluciones han ido dándose, aquí y allá a la realidad que hemos denominado 'Empleo Público español'. Remedios todos ellos tendentes a ordenar una organización con unas características propias. La dimensión de la propia organización y las interacciones del ambiente requieren que la misma posea una coherencia y racionalidad específicas.

1.- *La organización burocrática*

Las organizaciones son ante todo sistemas de elementos interrelacionados. Son mecanismos vitales para la prosecución de objetivos comunes en las sociedades contemporáneas. Desde una perspectiva mecánica la actividad organizativa sigue una racionalidad técnica o funcional y se lleva a cabo por agentes coordinados y motivados. Desde una perspectiva que considera a las organizaciones como organismos, los miembros de las mismas comparten un interés común en la supervivencia de la organización y se comprometen en las actividades colectivas estructuradas informalmente para asegurar ese objetivo. La organización es algo vivo, dinámico, susceptible de ser interaccionado por diversos factores.

Como organización, el Empleo público es la suma de elementos humanos que, conjugados y armonizados, se destinan a la consecución de un determinado fin. Fin que no es más que ser medio de otra organización aún mayor, cual resulta ser la Administración pública con los fines específicos y diferenciados de prestar servicios públicos destinados a la satisfacer las necesidades de los intereses generales¹.

Los empleados públicos están sometidos al orden organizacional, determinado por los 'mandatos organizativos', procedentes de la autoridad responsable de la eficacia y la eficiencia de la organización e investida de la potestad auto-organizatoria, y asimismo están supeditados a la cultura administrativa específica de cada organización.

Las normas organizativas del empleo público tienen naturaleza instrumental, son disposiciones orientadas a la más eficaz y eficiente consecución de los objetivos de la

¹ BOZEMAN acuña el término *publicness* para referirse a "lo público". Su tesis es la de que algunas organizaciones son gubernamentales pero todas son públicas. (Cfr. BOZEMAN B., *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las Corporaciones privadas y las públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 19 y 31.)

organización administrativa correspondiente. Desde ellas se definen y estructuran los medios humanos y objetivos a los que estos, destinan sus esfuerzos. Las normas organizativas son normas de disposición y gestión instrumental de recursos para la consecución de los fines de la organización².

1.1 ¿Qué es burocracia?

Cuando nos referimos a los recursos humanos de las Administraciones Públicas, nos viene de inmediato la idea de la Burocracia como representativa de un conjunto de personas que son los que se encargan de manera monopolista de los asuntos de la Administración.

El término 'Burocracia' se debe a DE GUERNAY, ilustrado francés, que le dio un sentido peyorativo y subjetivo³: el del oficinista que cansa la paciencia del ciudadano con el expedienteo⁴. Hoy la Burocracia sigue conservando estos acentos peyorativos⁵, pero

Se ha discutido mucho sobre el carácter jurídico o no de las normas organizativas. Muestra de ello ha sucedido por ejemplo en la naturaleza de las RPT.

En sentido afirmativo puede verse en GALLEGO ANABITARTE, A., *Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de la Organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p.17 y en PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo Vol. II: Organización y Empleo público*, 8ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 14.)

Tesis contraria en PRATS I CATALÁ, J., *Teoría jurídica de la Organización Administrativa; Revisión de sus fundamentos*. Tesis doctoral, Univ. Autónoma de Barcelona, 1973; PRATS I CATALÁ, J., "Derecho y Management en las Administraciones Públicas" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, p. 189; y PRATS I CATALÁ, J., "La rehabilitación del Estado en la teoría y la practica del desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales" en *Colección documentos*, nº 66, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2003 <http://www.iigov.org>.

³ SORIANO, R. *Sociología del derecho*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 326-328.

⁴ Burocracia significa etimológicamente "poder de la oficina o despacho". Como era una expresión que respondía a hábitos criticados por las gentes se impuso en la literatura sociológica, contribuyendo a ello la narrativa literaria.

⁵ ALFRED SAUVY inicia su obra diciendo que la mención de esta palabra despierta en el ciudadano la respuesta automática de 'estoy en contra' (SAUVY, A., *La Bureaucratie*, PUF. Colección Que-sais-je, París, 1961.) Y en el libro de MARTIN ALBROW, *Bureaucracy*, se refleja en su presentación que genera tanta hostilidad entre los estudiantes contestatarios parisinos, como entre los *bussinesman* neoyorquinos.

Además puede verse en AUBY Y DUCOS-ADER, "[...] El término Burocracia mas o menos cargado de connotaciones peyorativas [...]". (AUBY, J. M. y DUCOS-ADER, R., *Droit Administratif: La Fonction Publique, les biens publiques, les travaux publics*, Dalloz, 13ª edic., París, 1973, p. 4.)

PÉREZ SERRANO escribía entre 1936 y 1939 y al hilo de ese texto constitucional que le parecía preferible utilizar la expresión "funcionariado" a la de "Burocracia" por que ésta, "[...] envuelve un cierto sentido peyorativo, y precisamente lo que se pretende al consagrar constitucionalmente derechos del núcleo formado por los empleados públicos es ofrecer garantías de buen servicio [...]".

(PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, 2ª edición, 1ª reimpresión Madrid, 1997, p. 685.)

también es un interesante objeto de la discusión científica, por su complejidad y extensión, a toda clase de organizaciones.

La ambigüedad con la que se ha utilizado el término Burocracia en las diversas Ciencias Sociales⁶, toda vez que el propio Weber no la definiría, -aunque sobre todo la utilizaría con el sentido universalmente conocido de 'tipo ideal de organización' o de 'gran organización'- ha hecho referirse a ellas con múltiples acepciones, y que desde un intento de ordenación podríamos agrupar en lo siguiente:

a) Sociológica:

- Como paradigma de la ineficiencia en toda organización⁷.
- Como poder ejercido desde los despachos⁸.
- Como papeleo y rutina propia de las oficinas públicas⁹.
- Como grupo humano que ejerce el poder administrativo.
- Como modo específico de funcionamiento de la maquinaria pública.
- A los que desempeñan tareas administrativas en contraposición de los obreros, técnicos y directivos.

b) Organizativa:

- Como tipo ideal de organización.
- Como gran organización.

⁶ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "La desmitificación de la Burocracia" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, p. 11.

⁷ Buropatologías en palabras de PRATS I CATALÁ. "[...] Debería abandonarse definitivamente el engaño intelectual consistente en oponer burocracia y *management*, racionalidad burocrática y racionalidad gerencial como una antinomia insalvable. Tal antinomia viene unida en quienes la formulan a la identificación de las burocracias con las "buropatologías" y de la racionalidad gerencial o *management* con la empresa privada eficiente. Esta manera de proceder es intelectualmente incorrecta, por más difundida que se encuentre [...]" (PRATS I CATALÁ, J., "Derecho y Management en las Administraciones Públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)" en *Colección documentos nº 46 del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.)

⁸ Ya se propuso por SAUVY, distinguir entre *bureaucrate* y *burelain*, entre el que manda en la oficina y el que simplemente va a la oficina. Este último, sería el trabajador de cuello blanco en el sector público, prácticamente desprovisto de poder. (Cfr. SAUVY, *La Burocracia*, Eudeba, Buenos Aires, 1965.)

⁹ "Requisitos y papeles,

Eso es lo bueno.

Con sus colas de papeles,

Pies en el cieno."

(Jorge Guillén, Potencia de Pérez, Coro de Burocracia)

En los países de habla inglesa se refieren a ella con los términos *red tap* usado cuando se piensa que las reglas de la Burocracia resultan innecesarias o y evitan que las cosas resulten fáciles y rápidas y *Officialdom* para referirse a que las oficinas públicas o sus empleados van a resultar de poca ayuda o poco serviciales.

- Como sistema objetivo de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica.

c) De la Ciencia de la Administración:

- A aquellos empleados públicos que gozan de permanencia y hacen carrera en la Administración como funcionarios.
- A los funcionarios con verdadero poder¹⁰.
- Equivalente a Administración Pública¹¹.
- Conjunto de los medios personales al servicio de las Administraciones Públicas.

La Burocracia puede analizarse¹² como hecho histórico, como fenómeno expansivo, como hecho social, como eficiencia administrativa, y como poder. Pero lo que no cabe duda es que como modelo organizativo constituye el tipo paradigmático de nuestra sociedad, se ha impuesto como modelo frente a las organizaciones carismáticas o tradicionales, y ha supuesto la síntesis del proceso de cambio más universal y trascendente del mundo moderno.

El campo propio de la Burocracia queda fijado en la sociología de las organizaciones, ya que ésta es fundamentalmente una técnica de organización de medios materiales y de funciones personales especialmente prevista para macroorganizaciones. Es la organización racional, formalizada y centralizada, de una serie de recursos humanos y materiales para obtener la máxima eficacia por medio de reglas y procedimientos generales de uniforme aplicación. Es un fenómeno *supra-*

¹⁰ BAENA considera que debe diferenciarse entre Burocracia y Burócratas. Se entiende por Burocracia el tipo de poder inherente a las pautas de organización administrativa formal, mientras que con el término burócratas se intenta designar al grupo de funcionarios que ejerce en la máxima medida dicho poder.

En la realidad social y administrativa de España pueden considerarse "burócratas" aquellos funcionarios que pertenecen a cuerpos en los que actualmente se exige título universitario para su ingreso.

O a aquellos pertenecientes a los Grupos A y B. (BAENA DEL ALZACAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2000, prólogo a la 4ª edición y p. 237.)

¹¹ Propio de la Ciencia Política, si bien su uso correcto se refiere a la forma de organización, pero no a la estructura que adopta esa forma organizativa (URIARTE, E., *Introducción a la Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 205.)

¹² RUIZ OLABUENAGA, J. L., *Sociología de las Organizaciones*, Univ. Deusto, Bilbao, 1995, p. 155 y ss.

individual, aunque no necesariamente colectivista, que persigue la posibilidad de que ningún individuo sea funcionalmente insustituible¹³

El fin de la Burocracia es la eficacia. La racionalidad es intrínseca a la Burocracia, y se cifra en la adecuación de la organización y sus elementos a la consecución eficaz de los fines.

Los principios funcionales de la Burocracia son¹⁴:

1. Principio de generalidad; importan las reglas preestablecidas y los procedimientos generales, libres del voluntarismo de las personas concretas que los aplican.
2. Principio de racionalidad; que se manifiesta en la adecuación de la organización a los fines que se persiguen.
3. Principio de imparcialidad; dispensada por unas reglas previas, generales y vinculantes para todos.
4. Principio de la eficacia; consistente en la obtención de los mejores resultados con las tácticas más idóneas y por las personas mejor preparadas técnicamente.
5. Principio de impersonalidad; no cuentan las personas concretas, sino los cargos que ocupan y las tareas que éstos desarrollan. Los cargos son independientes y sobreviven a las personas y no pueden ser objeto de tráfico por quienes lo ocupan.

Resulta un modelo adecuado, sobre todo para las organizaciones con vocación de perdurabilidad, como resultado que nadie es imprescindible y de las siguientes notas:

- Existencia de normas generales y preestablecidas.
- Dotación de funcionarios estables, jerarquizados en función de normas fijas (frente a los súbditos de los regímenes de otros tiempos, inestables en sus puestos y sometidos a la arbitrariedad del gobernante).
- Consideración de las actividades de los funcionarios como deberes públicos.

¹³ FUEYO ALVAREZ, J. F., "La burocratización de la sociedad" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

¹⁴ Puede verse una síntesis del modelo weberiano en RUIZ OLABUENAGA, J. L., ob. cit. pp. 87-89.

- Separación entre el cargo y la persona del funcionario.
- Continuidad de los servicios y funciones.
- Predominio de la expresión escrita en los procedimientos y dirección de los asuntos.
- Organización jerárquico-autoritaria.
- Asignación de funciones en virtud de las capacidades objetivamente demostradas.
- Rigurosa delimitación de competencias.
- Estructuración conforme a reglas técnicas e impersonales.
- Procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución de los asuntos.

1.2 La matriz weberiana

MAX WEBER dedicó buena parte de su libro *Economía y Sociedad*¹⁵ a desentrañar las características de la Burocracia, como modelo organizativo el cual aportaría las siguientes ventajas¹⁶:

La seguridad y certeza proporcionadas por la aplicación a los problemas de reglas preestablecidas por funcionarios expertos.

El tratamiento uniforme e igualitario, ya que las reglas generales evitan discriminaciones y privilegios.

La eficacia a través de las actuaciones de personas expertas y cualificadas que actuarían sólo motivados por un interés profesional, concretado en el paradigma '*sine ira et studio*'.

¹⁵ WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, 10ª reimpresión para España, 1993, pp. 719 y ss.

¹⁶ La Burocracia moderna se caracteriza tanto por la forma en que son reclutados los funcionarios como por la relación en que estos se encuentran con respecto al cargo, siendo característico de la Burocracia moderna el hecho decisivo de que las actividades administrativas se ejerzan conforme a un sistema de reglas impersonales y fijas. Esta reglamentación no se circunscribe a aquella esfera dentro de la cual el funcionario está obligado a obedecer, sino que también están sometidos los superiores, quien tan sólo están facultados a dar órdenes ajustándose a tales reglas.

(Cfr. MAYNTZ, R., *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, 6ª reimpresión, Madrid, 1996, p. 21. También en MAYNTZ, R., *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Universidad, 1ª reimpresión, Madrid, 1994, pp. 41 y ss.)

WEBER consideraba a la Burocracia como la forma de administración superior a todas las demás desde el punto de vista técnico¹⁷. En palabras del citado autor 'el más perfectamente adaptado técnicamente para conseguir el nivel más alto de realizaciones'.

2.- *La superación del modelo burocrático*

No podemos olvidar que las bondades que WEBER predicaba de la Burocracia obedecían a un momento histórico y lugar político-administrativo muy concreto, el Estado prusiano. Tampoco debemos olvidar que WEBER incardinaba a la Burocracia dentro de la Sociología de la dominación, como un tipo de poder necesario y legítimo, que habría de pervivir frente a los cambios y caprichos políticos. No se entiende a WEBER sin entender previamente el cambio de la Administración moderna y sin tener en cuenta la concepción del sistema del patronazgo o confianza política, y su patología o sistema de despojos¹⁸. Y tampoco puede obviarse que lo postulado por WEBER era dicho por WOODROW WILSON, padre de la Ciencia de la Administración americana en EEUU¹⁹.

La superación del modelo burocrático supone ir en busca del paradigma postburocrático, cuyos valores subyacentes y cambio de orientación o transformación se viene conociendo bajo el nombre de modernización administrativa, pero que todavía no existe consenso en una alternativa para reemplazar el paradigma clásico de Gestión Pública. En esta tarea las transformaciones operadas en los países desarrollados suelen ser bastantes similares (reducción del déficit fiscal, búsqueda de la calidad, orientación hacia el cliente, desconcentración funcional y descentralización territorial).

Pero esta transformación sólo se puede comprender en el marco de los grandes cambios políticos y sociales, sin olvidar los contextos particulares. Nos encontramos ante un contexto caótico y confuso, consecuencia entre otros factores de los

¹⁷ BEENTHAM, D., *Max Weber y la teoría política moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 94.

¹⁸ Sobre el particular puede verse en PRATS I CATALÀ, J., "La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales" en *Colección documentos nº 66 del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003. <http://www.iigov.org>.

¹⁹ WILSON planteaba, en *The Study of Administration* (1887) la distinción radical entre política y Administración y proponía un paradigma de "buena administración", inspirado en las burocracias francesa y prusiana.

fenómenos globales de desarrollo tecnológico y de interrelación entre los cada vez más numerosos sistemas y subsistemas²⁰.

2.1 Críticas a la Burocracia

Por ello las críticas del modelo burocrático deben leerse en clave actual. Son hechas a las disfuncionalidades -buropatologías- que siguen perviviendo en la Administración Pública como paradigma de ellas, y no a la idea weberiana en sí, pues en ella, éstas ya eran tenidas en cuenta.

Así podemos ver las efectuadas en cuanto a:

A) Crítica al poder burocrático

El análisis crítico al poder de los burócratas está en la propia la teoría weberiana, en la que ya se señaló que los tres aspectos que caracterizan a la Burocracia son²¹:

- Instrumento administrativo eficiente. La Burocracia es solamente y nada más que un instrumento técnico.
- Una tendencia inherente a sobrepasar su función instrumental, para constituir una fuerza aparte, dentro de la sociedad, capaz de modificar las miras y el carácter de ésta²².
- Refleja la estructura de clases de la sociedad, constituyéndose la misma en una fuerza social con intereses y valores propios.

El modelo de WEBER pretendía que la Burocracia se limitase a sus funciones propias, las de efectividad administrativa. Ella misma debía controlar su capacidad de irresistible progresión causada por su superioridad técnica y en la presión ejercida por los funcionarios para lograr satisfacer sus intereses de grupo específicos.²³

²⁰ Sobre el particular puede verse *in extenso* en VILLORIA MENDIETA, M., "Modernización administrativa y gobierno postburocrático" en Bañon, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997.

²¹ BEENTHAM, D., ob.cit., p. 97 y ss.

²² Lo que se ha denominado como "proceso de apropiación del poder" (Cfr. NIETO GARCIA, A., *La Burocracia. El Pensamiento burocrático*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.)

²³ Mientras que en Economía y Sociedad, WEBER trata de la superioridad de la Burocracia para resolver con éxito las complejas tareas administrativas, en sus escritos políticos es

El poder burocrático se ejerce formalmente en el interior de la organización administrativa, fundamentalmente por los que lo ostentan en el más alto grado²⁴. Pero ese poder también se proyecta sobre la sociedad, formando parte de los grupos de poder. La idea de Burocracia, pues, va unida a la de poder²⁵. Los burócratas se definen como grupo y no a título individual. Este grupo humano sigue siendo el mismo, aunque algunos de sus miembros actúen fuera de la organización.

El poder burocrático se concibe como una disfunción del origen de la Burocracia en el seno de la teoría weberiana. No se olvide que la Burocracia nace con una vocación meramente instrumental y vicarial, bajo el control del poder político y, en definitiva, al servicio de las demandas sociales. A medida que va creciendo la complejidad funcional de las actividades públicas, la profesionalidad y la especialización de los burócratas iría creciendo el poder burocrático. Se invierte la dependencia en la medida en que los burócratas dejan de depender de la clase política para ser esta última la que comienza a depender de los primeros.

La antigua Burocracia no era una clase sino una casta de funcionarios unidos por el secreto de Estado, mientras que la Burocracia actual es realmente una clase, caracterizada no sólo por el monopolio del saber administrativo, como la antigua, sino del saber técnico. En muchos casos tiene el control de las armas, el de la economía, y el de los medios de comunicación²⁶. Toda la maquinaria de una nación esta en manos de un aparato que aparece como monstruo²⁷ privilegiado de las sociedades actuales.

considerada con respecto a su tendencia a constituirse como una fuerza social y políticamente independiente con valores propios y capaz sobre los fines y la cultura de la sociedad.

A tal fin, la solución propuesta era la de pasar de un parlamentarismo débil, a uno fuerte cuyo prototipo era el inglés, que pudiera ejercer un control sobre la Administración a través de comisiones provistas del derecho de verificar las actividades administrativas y revisar los documentos considerados importantes (BEENTHAM, D., ob. cit., p. 156.)

²⁴ BAENA DEL ALZACAR mantiene la hipótesis de que los miembros de los cuerpos destacados sean los de mayor poder administrativo, considerándose pues a estos altos funcionarios los que colaboran con los políticos en el proceso de formulación, decisión e implementación de las decisiones políticas. (BAENA DEL ALZACAR, M., *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992), Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 727.)

²⁵ Los tres grandes modelos de Burocracia moderna son el Estado, la Iglesia, y los ejércitos permanentes, y nadie duda del poder-coacción que han venido ejerciendo en la sociedad a través de distintos mecanismos. (Cfr. FUEYO ALVAREZ, J. F., "La burocratización de la sociedad" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, p. 31.)

²⁶ VILLORO, L., *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, Fondo de cultura económica, México, 1997, pp. 343-344.

²⁷ En términos de FUEYO ÁLVAREZ "gigantomaquia burocrática" (Cfr. FUEYO ÁLVAREZ, J., ob. cit., p. 50.)

B) Crítica desde la sociología de las organizaciones

El fenómeno burocrático no es ajeno a los cambios en el clima intelectual, político y de sensibilidad social. No son las técnicas o las formas de organización, las culpables, son los hombres que participan en su elaboración. La Burocracia, en el sentido entendido de clima de rigidez, rutina, oposición e irresponsabilidad, sigue constituyendo un legado paralizante de un pasado en el que prevalecía una concepción estrecha y limitada de los medios de cooperación entre los hombres²⁸.

Ninguna organización ha podido jamás funcionar como una máquina, su rendimiento depende de la capacidad de los hombres en coordinar sus actividades, lo que depende no sólo de los desarrollos técnicos, sino de la capacidad de conjugar la cooperación.

Esta conjugación no es armoniosa, puede, y de hecho es conflictiva, ya que el análisis empírico demuestra que está dominado por los problemas del poder, ya no sólo en su ambición, sino en los efectos de este sobre los demás que jamás podrán alcanzarlo.

Una organización no es sólo derechos y deberes, sino de un complejo conjunto de juegos de intereses entrecruzados e interdependientes, a través de los cuales un grupo determinado pretende maximizar sus ventajas, respetando las reglas del juego no escritas que el medio les impone, buscando a la vez la minimización de las de los otros.

Para que se dé un cambio social, para que la Burocracia desaparezca o al menos se atenúe, hace falta que los hombres adquieran capacidades nuevas; de afrontar las tensiones; de organizar; y de mantener tensiones fundadas en más intercambio y menos desconfianza.

Los aspectos en los que se centra el juicio crítico a la Burocracia en la obra de CROZIER serían los siguientes:

El sistema de organización burocrática, como aquel en el cual el circuito errores-información-correcciones funciona mal o no puede adaptarse rápida y fácilmente a

²⁸ CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique*, Éditions du Seuil, 1963.

Merece notarse el subtítulo de "Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural".

El juicio del sociólogo francés es fundamentalmente empírico, para él, el resultado extraído de las encuestas realizadas sobre las organizaciones aquejadas del vicio burocrático, lleva a la conclusión de que a pesar de la autorizada opinión de MAX WEBER sobre la superioridad del modelo de organización jerarquizado, reglamentario y burocrático tras los resultados obtenidos por el modelo prusiano, en materia de eficacia, cuanto más prevalece este modelo en los criterios de organización, menos eficaz resulta.

los programas de acción en función de los errores cometidos, debido a la impersonalidad de las reglas y en la centralización de las decisiones.

La personalidad burocrática, en cuanto a su nota de ritualismo y de poca identificación con la organización, de tal suerte que no le resulta exigible el examen y ponderación de las decisiones a tomar en su seno. Basta para mantenerse en ella una actitud de conformidad meramente superficial.

Burguesía y Burocracia, pues los valores familiares de la burguesía occidental ha ralentizado el crecimiento económico, pues el modelo no sólo no recompensaba sino que incluso penalizaba la innovación, ya que este fijaba sus objetivos en el prestigio de la familia y no en el éxito individual o en la expansión de la empresa.

Igualmente las decisiones empresariales son exageradamente centralizadas en aras de poseer un control total y directo sobre toda la actividad de la empresa, que prefieren conservarlo aun a costa de ralentizar o detener el crecimiento de la misma. Este modelo de empresa burgués es *mutatis mutandi* extrapolable a la Administración Pública, vistas las notas de centralización en las decisiones y en el control y la falta de motivación e innovación y que impiden a ambas transformarse y crecer cualitativamente.

La resistencia al cambio, pues la Administración Pública es la última en abandonar los modelos organizativos burocráticos, al menos en su concepción clásica²⁹.

C) Crítica de la Burocracia en la Gestión Pública

Tres son los campos donde según CROZIER³⁰ el sistema organizativo de la Administración Pública tiene necesidad de revisar el modelo burocrático:

- El de la orientación y dirección del sistema, ya que la función directiva necesita que su situación estratégica le asegure un margen de libertad

²⁹ La resistencia al cambio se observa en otras superestructuras, como resulta de la siguiente afirmación de KING, A. y SCHNEIDER, B.:

"[...] Los gobiernos raramente generan innovación. Reaccionan a las presiones a favor del cambio que derivan de las demandas populares, bien mediante el proceso democrático de unas elecciones, o bien en las secuelas de una revolución triunfante. Sin embargo, al reaccionar a las demandas de nuevos enfoques, el natural conservadurismo de la Administraciones y no solo de sus funcionarios consigue a menudo echar el freno. Sus modos de actuación son esencialmente lineales y se basan en rígidas normas de procedimiento y de comportamiento, o en la experiencia acumulada. Al igual que otras instituciones, no son dadas a la autocritica y, cuando se las somete a presiones exteriores, reaccionan defensivamente [...]"

(Cfr. KING, A. y SCHNEIDER, B., *La primera revolución global. Informe al club de Roma*, Círculo de Lectores, Barcelona, 1992, p. 225.)

³⁰ *Ibidem*.

considerable, encaminado a la adaptación del sistema a las nuevas condiciones. En definitiva, poseer un margen de actuación más discrecional en sus decisiones.

- El del reclutamiento del personal medio y subalterno, teniendo en cuenta los criterios para el riguroso sistema de selección no tienen nada que ver con las funciones que en la práctica van a realizar con posterioridad. A ello hay que añadir el escaso reconocimiento social que tiene en su comunidad, ante el eclipsamiento que generan los altos funcionarios.
- Y el de la prestación de Servicio Público a la comunidad, pues aquel ciudadano que rehusaba toda intervención del Estado en la sociedad, le requiere constantemente de mayores servicios. Ahora las actividades de servicios (prestacionales) superan a las de control y de autoridad. Los procesos de especialización y de diferenciación que se imponen no pueden conciliarse fácilmente con la lógica de la centralización. Los métodos de gestión modernos resultan contradictorios con los hábitos y principios de actuación clásicos de la Administración.

Las críticas al modelo burocrático formuladas por CROZIER lo consideran como un fenómeno cerrado en sí mismo, poco abierto a su entorno, como un sistema demasiado rígido para adaptarse, sin las crisis, a las transformaciones sociales³¹.

Lo expuesto nos conduce a la afirmación de la superación del modelo burocrático como único posible, toda vez que la aparición de nuevas técnicas de gestión pública, han revelado la necesidad de la desaparición del monopolio burocrático, lo que no significa su total defunción. Hablar de burocracia no está de moda parece algo obsoleto³² pero como se ha indicado debería abandonarse definitivamente el engaño intelectual consistente en oponer burocracia y *management*, racionalidad burocrática y racionalidad gerencial como una antinomia insalvable. Tal antinomia viene unida en

³¹ CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique*, Éditions du Seuil, París, 1963, p. 243.

Descripción que vuelve a repetirse en trabajos más actuales, en los que exige un la necesidad urgente de una nueva lógica que suponga una verdadera revolución en la manera de concebir la organización, la gestión y la dirección de los recursos humanos, es decir, en todos los principios de gestión. Revolución que viene exigida porque las teorías y doctrinas de gestión dominantes corresponden a la racionalización de un modelo de sociedad industrial de en vías de extinción. Por ello la labor que pende es hacer posible la elaboración y puesta en marcha de una lógica que pueda responder al nuevo contexto (CROZIER, M., "La necesidad urgente de una nueva lógica" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, pp. 29-35.)

³² Sobre las críticas a la burocracia, su obsolescencia y relaciones con la democracia y el mercado puede verse en SULEIMAN, E., "Es Max Weber realmente irrelevante" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 17-18, INAP, Madrid, enero-agosto 2000.

quienes la formulan a la identificación de las burocracias con las 'buropatologías' y de la racionalidad gerencial o *management* con la empresa privada eficiente. Esta manera de proceder es intelectualmente incorrecta³³.

2.2 La Tecnoburocracia

Las bondades y disfuncionalidades de la burocracia, se encuentran en la denominación metafórica de 'Burocracia maquinal'. Las responsabilidades, cualificaciones, vías de comunicación y reglas de trabajo se encuentran normalizadas y con una jerarquía autoritaria claramente definida. Sobre todo, su trabajo de operaciones es rutinario, generalmente sencillo y repetitivo. Estas características dan pie a estructuras perfectamente puestas a punto para funcionar como máquinas integradas y reguladas, en las que el principal mecanismo de coordinación consiste en la normalización de los procesos de trabajo.

Este paradigma maquinal es propio de organizaciones de gran dimensión que requieren normalización para homogeneizar el resultado, y de ahí que haya sido adoptado tradicionalmente por la Administración.

La influencia del exterior, es poco relevante pero no inexistente. El desarrollo económico y social ha inducido una lenta reconversión, cuyo elemento clave es disponer de personal muy especializado y poseedor de una buena preparación y formación para hacer frente a la estandarización y el desarrollo de las habilidades, tanto manuales como profesionales que sean necesarias en cada caso³⁴.

El avance hacia una nueva dimensión, es consecuencia de tres cambios que han sucedido en su interior; la profesionalización, su tecnificación y su descentralización³⁵ y ha dado pie al nacimiento de la denominada 'Burocracia profesional'³⁶, como estructura en la que el principal mecanismo de coordinación es la normalización de habilidades, una preparación y especialización horizontal del

³³ PRATS I CATALÁ, J., "Derecho y *Management* en las Administraciones Públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)" en *Colección documentos nº 46 del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.

³⁴ DE VAL PARDO, I., *Administración de Entidades Públicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1999, pp. 94-95.

³⁵ HELD, D. y POLITT, C., *New Forms of Democracy*, Sage, London, 1986, p. 175.

³⁶ MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1984, pp. 393-394.

(Cfr. SUBIRATS HUMET, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid, 1994, p. 125.)

puesto y una descentralización vertical y horizontal, toda vez que en ella la influencia del exterior es relevante.

Los trabajos, a partir de la división de los mismos, son muy especializados y requieren que los empleados reciban una formación *ad hoc*, para poder enfrentarse a tareas complejas donde la supervisión es mínima. Se pueden apuntar como características³⁷ las de:

- Autonomía de los profesionales.
- Trato directo con los clientes.
- Formación elevada y preparación continua.
- Autoridad del experto.
- Normalización vía profesión.
- Importancia del personal y unidades de apoyo.
- Satisfacción de los trabajadores.

A nuestro juicio lo que se ha denominado Burocracia profesional no es sino un estado evolutivo de la Burocracia en busca de la necesaria adaptación a la tecnificación de la sociedad. Responde a la idea de 'Tecnoburocracia'³⁸ en la que los técnicos que se apoyan sobre el aparato burocrático, manipulando elementos de corte gerencial, generalista y polivalente. Junto al burócrata tradicional aparece el especialista o técnico, cuyo creciente número termina alterando la estructura burocrática, de tal manera que, a la línea jerárquica integrada por burócratas, se suma otra formada por especialistas³⁹.

No debemos olvidar que MAX WEBER, siempre enfatizó sobre la nota de profesionalidad y de la racionalidad técnica en su modelo burocrático y que al menos, desde una perspectiva sociológica, la Administración es el grupo de personas que en cada momento integran y dan vida a la estructura formal administrativa⁴⁰ y no siempre la burocracia responde a la imagen forjada por la literatura costumbrista del siglo XIX.

³⁷ MINTZBERG, H., ob. cit.

³⁸ MEYNAUD, J., *La Tecnocracia ¿mito o realidad?*, Tecnos, Madrid, 1968, p. 84.

³⁹ BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Aproximación a la Ciencia de la Administración. Gerencia aplicada a las Organizaciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 1999, pp. 42-45.

⁴⁰ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "La desmitificación de la Burocracia" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, p. 21.

2.3 Del paradigma burocrático al postburocrático

Muchas de las críticas expuestas constituyen lo que se ha denominado 'paradigma burocrático' como revelador de algo indeseable y de lo que se pretende superar. En síntesis supone para BARZELAY⁴¹ una suerte de hábitos adquiridos en la *praxis* administrativa consistentes fundamentalmente en los principios de jerarquía-dependencia-rutina.

Estos hábitos ya fueron denunciados en USA desde la década de los treinta. Todas las reformas administrativas pretenden superar este comportamiento estándar (bien basadas en el presupuesto cero, Administración por objetivos o en el análisis de sistemas), pero no es menos cierto que no pudieron terminar con ciertos aspectos del paradigma.

Para BARZELAY puede hablarse de un paradigma burocrático y otro post-burocrático que podría reflejarse en el siguiente esquema:

⁴¹ BARZELAY, M. y ARMAJANI, B. J., "Atravesando la Burocracia" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.

Paradigma burocrático	Paradigma postburocrático
Interés público	Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Aceptación a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar misión, servicios clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Rendición de cuentas Fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	Entender y aplicar normas Identificar y resolver problemas Mejorar continuamente los procesos
Operar sistemas administrativos	Separar el servicio del control Lograr apoyo para las normas Amparar la acción colectiva Ofrecer incentivos Evaluar y analizar resultados Enriquecer la retroalimentación

Parece pues que ciertos aspectos del comportamiento burocrático son insalvables, incluso convenientes, y como señala el precitado autor guiados por la idea de atravesar la burocracia, los gestores públicos deberán combinar lo que debe quedar de la burocracia con las nuevas perspectivas, pero haciendo ver para evitar la resistencia al cambio (como *path dependency*) que lo de ayer ya no vale hoy o al menos resulta es insuficiente.

Así nos resulta que el paradigma postburocrático sea o bien algo previo o algo a conseguir con la Nueva Gestión Pública. No es ocioso indicar que será el propio BARZELAY⁴² quien hable de *new public management* como diálogo entre la decisión y la actividad administrativa, ni tampoco anticipar que el nuevo gerencialismo (*new public management*), se base en un conjunto de discusiones sobre la transición desde

⁴² BARZELAY, M., *The new public management. Improving research and policy dialogue*, Univ. California press, California, 2001.

un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado⁴³.

La necesidad del cambio es identificada por CROZIER⁴⁴ como consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas. Para enfrentarse a la complejidad actual es necesario que el gerente tenga libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e informaciones, más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilización y compromiso con relación a los resultados.

3.- La integración de la tecnocracia y la adhocracia en el proceso de racionalidad técnica

La Tecnocracia⁴⁵ es aquel sistema de dirección y gestión que se sustenta total o parcialmente sobre supuestos técnicos o representaciones generales derivadas de una concepción técnica de las políticas. Se habla de ella como la situación en la que el poder efectivo pertenece a técnicos denominados tecnócratas⁴⁶.

El tránsito de la función técnica a la Tecnocracia se consuma cuando el técnico adquiere la capacidad de decidir de manera preponderante las elecciones del decisor público. En realidad la intervención tecnocrática es una actuación de hecho que descansa en el ejercicio de una influencia y no en la emisión de una orden. Influencia⁴⁷ que se mueve entre dos extremos. La información que el técnico proporciona al político, si que se sienta presionado por ello y, la dominación del primero por el segundo⁴⁸.

Se ha hablado de Tecnocracia como una forma de gobierno en que las decisiones esenciales se fundarían exclusivamente sobre condiciones técnicas. Supondría el

⁴³ FLEURY S., "Reforma del Estado" en *Colección Instituciones y Desarrollo n° 14-15, del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.

⁴⁴ CROZIER, M., "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública" en *Reforma y Democracia*, Venezuela, CLAD, 1997, n° 7, pp. 7-18.

⁴⁵ Término empleado por primera vez por el ingeniero americano H. SMYTH en 1919, para designar "un nuevo sistema y una nueva filosofía de Gobierno". Hacia mediados de 1932 se utilizó por el grupo de científicos americanos autodenominados Alianza Técnica.

⁴⁶ AA.VV., *Diccionario de la Lengua Filosófica*, París, 1962; MEYNAUD, J. ob. cit., p. 33.

⁴⁷ Las vías de acceso a la influencia tecnocrática se encontrarían en los Asesores políticos, La alta Administración civil, Los Estados Mayores militares y élites científicas (MEYNAUD, J. ob. cit., p. 37.)

⁴⁸ La gran mayoría de técnicos no acceden al nivel tecnocrático, lo que supone un carácter parcial y subalterno de su papel MEYNAUD, J. ob. cit., pp. 34-35.

gobierno científico de las sociedades. Un régimen en el que los actos de poder expresan una voluntad de racionalización absoluta de los mecanismos sociales⁴⁹. Esta visión es mucho más real, pues da cuenta de la irrupción del factor técnico en la gestión política, y que responde más a una necesidad de las sociedades modernas que no a una estratagema de los técnicos sedientos de poder⁵⁰.

La ideología tecnocrática⁵¹ presente a lo largo de la historia⁵² se remontaría, como patentización de presión de la función técnica sobre el sistema político, a la primera revolución industrial como momento histórico de rápida progresión técnica⁵³, pero sin perder de vista que el advenimiento de la civilización industrial en modo alguno ha supuesto ni la desaparición o disminución de la función política en las sociedades.

Los rasgos fundamentales de esta ideología serían:

- La actuación se orienta y configura fundamentalmente en orden a la razón técnica, a la que se llega a identificar con la razón política incluso con la razón en general.
- Los conocimientos adecuados de esta razón técnica son proporcionados por disciplinas sectoriales o multisectoriales.
- Los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones.
- Tendencia a sustituir a los políticos y a los burócratas tradicionales en la toma de decisiones.

⁴⁹ GOURNAY, B., *Science Administrative*, Institut d'Etudes Politiques, París, 1962, p. 33.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ (MEYNAUD, J. ob. cit., pp. 251 y ss.) sostiene, frente a las tesis antideológicas, que subyace una ideología que reserva un lugar relevante a los fenómenos económicos, enfocados desde el punto de vista de la eficiencia racional derivada de una planificación económica.

⁵² Incluso se ha querido ver en las concepciones platónicas del filósofo-rey, en la *Sofocracia*. O en la obra de BACON, F. *New Atlantis*, extraído de *Ideal Commonwealths*, P. F. Collier & Son, Nueva York, 1901 (original de 1626).

⁵³ En tal contexto habrá que hablar de A. THIBAUDET, quien habla del industrialismo como una de las seis grandes ideologías políticas de Francia, en la que éste supone que el punto de vista político está subordinado a la producción.

Por su parte SAINT-SIMON proponía en su obra *Lettres d'un habitant de Genève à ses contemporains*, la creación de un comité de doce sabios y nueve artistas, a escala europea a quienes se encomendase asegurar el progreso de la civilización. Éste autor, incardinado en el socialismo utópico reivindicaba la primacía de lo económico sobre lo político, sustituyendo el poder feudal por la capacidad industrial. Sostuvo un parlamentarismo tricameral compuesto por ingenieros y artistas (Cámara de Inversión), sabios (Examen) e industriales (de ejecución), confiándose el Ministerio de finanzas a estos (Vid. *L'Organisation y du système industrial*.) En *Catecismo a los Industriales*, el modelo saintsimoniano es una categoría idealista y humanista de Tecnocracia.

También cabría citar a LEÓN DONAT quien afirmaría que la única solución para salir del atolladero de la confusión de las ideas políticas es recurrir al método de los sabios, utilizando los procedimientos de convicción que ponen fuera de discusión los descubrimientos de la ciencia. (*La politique expérimentale*)

Supuesto capital de la tecnocracia es el 'principio de la vía óptima' que supone la elección de la decisión mejor entre las que puedan adoptarse, teniendo en cuenta los intereses en juego. Para cada problema existe la solución óptima, ante la cual no cabe discrepancia razonable, y menos aún, ideológica o de intereses⁵⁴.

Cuanto más mejore la técnica tanto más restringido será el campo de la política, por lo que el político pasará a ser el órgano ejecutor de la inteligencia tecnocrática.

En síntesis la esencia del sistema tecnocrático de gestión consiste en la funcionalidad, prevaleciendo lo técnico sobre lo patrimonial⁵⁵. Es el único criterio orientador, incluso decisor, de las actuaciones humanas⁵⁶. En el fondo, la diferencia más acusada entre Burocracia y Tecnocracia radica en la 'autoridad funcional' que poseen los expertos anclada en conocimientos técnicos o de pericia, y no en la simple titularidad de un cargo, que es la que le corresponde al burócrata. En la Tecnocracia, la autoridad emana de la persona, con independencia del puesto que ocupa, y no del cargo, que es lo que sucede en el caso de la autoridad burocrática formal.

En búsqueda de la racionalidad técnica hemos de referirnos asimismo a la idea de 'adhocracia'⁵⁷. Esta supone la constitución de unos equipos *ad hoc*, es decir, adecuados para la resolución de problemas concretos y a corto o limitado plazo, compuestos de personas capacitadas para tal objetivo⁵⁸ y buscados *ad intra* o *ad extra* de la organización.

Actuación que se realiza con independencia del rango jerárquico burocrático, constituyendo un procedimiento de adaptación de la decisión y de la gestión a las exigencias constantemente cambiantes de la realidad de nuestro tiempo.

Implica un desplazamiento de la competencia técnica y de las atribuciones de las autoridades o instancias, formal y permanente, establecidas por las funciones de unos grupos de especialistas, constituidos circunstancialmente o con carácter

⁵⁴ *The best one way*. Tesis que coincide sustancialmente con las ideas tecnoestructurales de J. K. GALBRAITH.

⁵⁵ La doctrina tecnocrática se ha desarrollado al compás de la industrialización y afloró con el economista francés SAINT-SIMON. La industria saintsimoniana era una categoría idealista y humanista de Tecnocracia pues para este socialista utópico el concepto de "industrial" engloba tanto a empresarios como obreros (Cfr. MARTÍNEZ CACHERO, L. A., Voz "Tecnocracia" en *Diccionario de Ciencias Sociales, Vol. II*, dirigido por Salustiano del Campo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, p. 1007.)

⁵⁶ Cfr. NIETO GARCÍA, A., *Administración y Burocracia*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1961.

⁵⁷ Denominación deudora de TOFLER, A., *El Shock del futuro*, Plaza y Janés, Barcelona, 1975, pp. 141 y ss.

⁵⁸ GARCÍA-PELAYO, M., ob. cit., pp. 54 y 55.

permanente, pero a los que se les encomienda esta o aquella misión, según necesidades cambiantes.

De todas las configuraciones estructurales, la adhocracia es la que menos respeta los principios clásicos de gestión, especialmente la unidad de mando⁵⁹. Tiene que contratar y conferir poder a expertos, profesionales cuyos conocimientos y habilidades han sido desarrollados a fondo en programas de preparación. Los distintos especialistas tienen que reunir sus fuerzas en equipos multidisciplinares, cada uno de los cuales se forma alrededor de un proyecto determinado.

El producto resultante, el equipo de trabajo, es mayor que la suma de sus partes. Las interacciones entre los componentes del conglomerado, aportando cada uno su saber disciplinar⁶⁰, supone una sinergia en el producto derivado final multidisciplinar⁶¹, que permite abordar los problemas con mayor eficacia, al incidir en todos sus aspectos.

Esta técnica resulta idónea para los proyectos singulares, no para realizar acciones ordinarias. Ha sido concebida, precisamente, para lo extraordinario. Las Burocracias son productoras en serie, y obtienen eficiencia mediante la normalización. La adhocracia lo hace todo a medida, siendo incapaz de normalizar. Destaca más la eficacia que la eficiencia. La adhocracia es la técnica organizativa que va adquiriendo mayor papel en el afrontamiento de los problemas actuales⁶². Permite a la Administración dar solución a problemas concretos y de corta duración, tanto desde su interior o, cuando no encuentra recursos capacitados en sus filas, importarlos del exterior, creando equipos a tal fin.

Las técnicas tecnocráticas o adhocráticas de gestión son distintas⁶³, pero complementarias a la burocrática, ya que los mecanismos de gestión tecnocrática se imponen actualmente como consecuencia de la aparición de una civilización técnica,

⁵⁹ MINTZBERG, H., ob. cit., pp. 481-513.

⁶⁰ *Know-how.*

⁶¹ *Spinn-Off.*

⁶² Para ALVIN TOFFLER la adhocracia sustituirá a la burocracia (Cfr. TOFFLER, A., *El shock del futuro*, Plaza y Janés, Barcelona, 1975).

⁶³ “[...] la organización burocrática típica del Estado moderno, constituye una estructura monocéntrica y jerárquica, en contraposición a la estructura pluralista de las reglas técnicas en la cuales la jerarquía respectiva es una variable dependiente del problema a resolver o del objetivo a conseguir. Las exigencias de la operacionalización de estas reglas han dado lugar a unos métodos de decisión y de gestión distintos de los métodos burocráticos tradicionales y que han adquirido vigencia tanto en la organización institucional tecno-económica como en la estatal. Los métodos en cuestión han sido designados con los nombres de “tecnoestructura” y “adhocracia” [...]”. (GARCÍA-PELAYO, M., ob. cit., pp. 54-55.)

cualitativamente distinta de todas las demás, pero como técnicas no pueden tampoco tener el monopolio.⁶⁴

La racionalización significa la ampliación de los ámbitos sociales que quedan sometidos a la decisión racional e implica su inserción en el proceso de industrialización del trabajo social. Supone la implantación del tipo de acción que es la racional con respecto a fines. El concepto de razón técnica es quizá, él mismo, ideología, pues la técnica misma es dominio sobre la naturaleza y sobre los hombres. Es dominio metódico, científico, calculado y calculante.

Las ideologías sustituyeron a las legitimaciones tradicionales de dominación, presentándose como ciencias modernas. La conciencia tecnocrática es menos ideológica que todas las ideologías precedentes. La ciencia y la técnica cumplen hoy también funciones de legitimación de la dominación⁶⁵.

Hemos visto pues que WEBER dotó a la dominación burocrática de una legitimación para la sociedad moderna, superadora de aquellas -carismática o tradicional-reinantes a lo largo de la historia. La sociedad actual -postmoderna- necesita de una Administración estable en lo esencial, pero flexible, preparada y adaptable a los cambios circunstanciales o emergentes. Burocracia, tecnocracia y adhocracia se presentan como las técnicas de gestión macroorganizativa más idóneas, pues en su conjugación, combinan las propiedades de estabilidad, preparación y flexibilidad. Propiedades que no hacen sino dotar al funcionamiento macroorganizativo de la Administración Pública de una coherencia interna y de una racionalidad externa para el éxito de sus fines.

4.- La Nueva Gestión Pública

Los retos actuales de la Administración Pública en hacer reales y eficaces las políticas públicas, demandan una adaptación progresiva pero sin descanso, hacia el

⁶⁴ Cfr. GARCÍA-PELAYO, M., *Burocracia y Tecnocracia y otros escritos*, Alianza Universidad, Madrid, 1974. Sobre algunas consideraciones críticas sobre la Tecnocracia, véase especialmente las pp. 93-99.

⁶⁵ Para un enfoque sistémico y la racionalidad en el proceso de decisiones, podemos distinguir entre sistemas sociales en los que predominará la acción racional con respecto a la interacción o con respecto a fines. Bien actuará en el marco institucional de una sociedad o en los subsistemas de acción racional con respecto a fines que están insertos en dicho marco. (HABERMAS, J., *Ciencia y Técnica como "Ideología"*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 53-112.)

Habermas entiende por técnica a la capacidad de disposición científicamente racionalizada sobre procesos objetivados. Como un sistema en el que investigación y técnica están conectados con la economía y la Administración y retroalimentados por ellas (HABERMAS, J., *Ciencia y Técnica como "Ideología"*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 123.)

nuevo gerencialismo público⁶⁶. Cuando hablamos de gestión pública nos referimos al concepto de *Public management* acuñado por PERRY y KAEMER a principio de los ochenta para representar un paradigma integrador⁶⁷ entre gerencia administrativa y la gerencia privada, pues ambas contienen, al menos, tantas similitudes como diferencias. En Europa como método de conocimiento y gestión debe incorporar los principales elementos del campo de las políticas públicas, pero también de la gestión empresarial genérica⁶⁸.

A nuestro juicio y a pesar de los vaivenes y oscilaciones motivadas por los ciclos ideológicos y económicos, la gestión pública actual ha de gestionar la Administración Pública como empresa pero sin mentalidad empresarial, al menos totalizante, trabajando con bienes públicos y sin intereses privados.

Como se ha dicho⁶⁹ se trata de fijar desde un *locus* -sector público-, un *focus* -la gestión pública- para operar gerencialmente y aplicar una suerte de técnicas, pero sin olvidar los fines específicos.

En los últimos tiempos han surgido nuevas técnicas de gestión pública resultando ya obsoleto el axioma de que mayor prestación de servicios implica más necesidad de recursos. Las nuevas técnicas de *management* público vienen demostrando la posibilidad de una mejor gestión y mayor capacidad de hacer cosas con un mejor aprovechamiento de los mismos⁷⁰.

⁶⁶ Como síntesis de la nueva filosofía gerencial pública puede verse en OLÍAS DE LIMA GETE, B., "La evolución de la Gestión pública. La Nueva Gestión Pública" en Olías de Lima, B. (Coord.), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

⁶⁷ "[...] la gestión pública es una fusión de la orientación normativa de la Administración Pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico [...]" PERRY, J. L. y KRAEMER, J. L., *Public Management: Public and Private perspectives*, Mayfield Publishing Co, California, 1983.

⁶⁸ GUNN, L., "Perspectivas en Gestión Pública" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

Sobre las diferencias, convergencias e integración entre la Gestión Pública y la privada puede verse en BALLART, X., *Innovación en la Gestión Pública y en la empresa privada*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2001, pp. 9-12.

⁶⁹ METSCALFE, L., "Gestión Pública de la imitación a la innovación" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

⁷⁰ *In extenso* sobre las nuevas tendencias puede verse en SHAFRITZ, J. M. y HYDE, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999; BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996; OLÍAS DE LIMA, B. (Coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001; PRATS I CATALÁ, J., "Política, Gestión y Administración de recursos humanos en la Administraciones Públicas" *Documentación administrativa nº 210-211*, INAP, Madrid, 1987; RAMÍO MATAS, C., *Teoría de la organización y Administración Pública*, Tecnos-Univ. Pompeu Fabra, Madrid, 1999.; RAMÍO MATAS, C. y BALLART, X., *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.; VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E., *Manual de gestión de Recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 1997.; VILLORIA MENDIETA, M., "La gestión de las personas en las Administraciones públicas postburocráticas: Un enfoque

Una de las transformaciones más llamativas en la década de los ochenta y noventa, ha sido la irrupción del caballo del *management* en todas las Administraciones Públicas modernas⁷¹, presentándose, no tanto como un mero añadido tecnocrático al orden tradicional de la legitimidad legal de las Administraciones, cuanto como portador de un propio factor de legitimidad, representado por los valores de eficacia y eficiencia.

Pero la inserción no es tarea fácil, bien por la incapacidad del derecho administrativo para entender y establecer un diálogo fecundo con dicho *management* público por parte de la Administración anclada en el paradigma antidiscrecional. Y también debido al abandono de la ilusión infundada de que el *management* empresarial privado pueda trasladarse mimética y mecánicamente a las Administraciones Públicas⁷². Por eso se hace necesaria la superación de una visión antinómica entre derecho y el *management* y la condición de mutuo reconocimiento, comprensión e intercambio entre ambos, requisito de la transformación cualitativa y sostenible de nuestras Administraciones Públicas. Se hace necesario también una renovación gerencial de nuestras Administraciones a la par de una transformación paralela y coherente del derecho. Así, derecho y *management*, como racionalidad legal y racionalidad gerencial de las Administraciones, no sólo no son antinómicas, sino que se implican y superponen mutuamente, como consecuencia de la asunción por ambos de unos mismos supuestos, valores, problemas y métodos⁷³.

En esta tensión, descrita por PRATS I CATALÁ, la filosofía de la nueva Gestión Pública (en adelante NGP) se podría sintetizar en lo siguiente:

Pretende ser una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un

estratégico" en Bañon, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997.

⁷¹ PRATS I CATALÁ, J., "Derecho y *Managment* en las Administraciones Públicas" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, pp. 183-193.

Así señala este autor que "[...] mientras el Derecho, la Economía y la Ciencia Política son relevantes para las normas institucionales; el *managment* es la racionalidad central de las normas organizativas [...]" (Cfr. PRATS I CATALÁ, J., "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: La obligada distinción entre Función Pública y empleo público", en "Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una Función directiva Pública en España", en *Documentación administrativa n° 241-242*, INAP, Madrid, 1995, p. 24.)

⁷² PRATS I CATALÁ, J., ob. cit.

⁷³ No en vano se ha lanzado la pregunta ¿Qué quedará para la Administración si se rechazan su forma jerárquica y su búsqueda de la eficiencia? WILDAVSKY, A., "¿Administración sin Jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999, p. 36.

cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados.

Supone un cambio de paradigma en el actuar tradicional, anclado en un prejuicio ideológico de la sociedad hacia el Estado-aparato y en un rechazo de la Burocracia maquinal⁷⁴.

Actúa más como un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas que, como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir en función de los problemas propios, los objetivos a alcanzar y las fuerzas de apoyo y resistencia al cambio.

Supone una suerte de ideología propiciando una única respuesta, contenida en una caja de herramientas de la nueva gerencia, frente a la diversidad de los problemas y situaciones.

Se presenta como políticamente neutra, con una visión aséptica y tecnocrática, que tiende a ver la nueva gerencia como una respuesta no menos instrumental que la del modelo weberiano⁷⁵.

Las propuestas en las que se concreta giran en torno a lo siguientes:

- Reducción del tamaño del sector público.
- Descentralizar las organizaciones.
- Jerarquías aplanadas.
- Ruptura del monolitismo y especialización.
- Desburocratización y competencia.
- Desmantelar la estructura estatutaria.
- Clientelización.
- Evaluación de la gestión.
- Cambiar la cultura.

En realidad la NGP significa no un intento de reformar el sector público, sino de transformar éste y las relaciones entre la Administración y la sociedad⁷⁶ pues si ciertamente existen corrientes dentro de ellas no todas enfatizan en el aspecto

⁷⁴ La aparición de nuevas demandas sociales y preocupaciones sociales, frente a retos nuevos (terrorismo, seguridad, medio ambiente, mayor protección social...), junto al alza de los valores del mercado y de la empresa y el paralelo descrédito del Estado y de su Burocracia, han fomentado esta revolución gerencial.

⁷⁵ No en vano no puede obviarse su amplia inspiración en el pensamiento neoliberal, y como fuentes teóricas más próximas se encontrarían la escuela de elección pública y la del gerencialismo clásico.

⁷⁶ HUGHES, O. E., "La Nueva Gestión pública" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

empresarial sino más en la búsqueda de un nuevo orden en la gestión de lo público⁷⁷, pues hay que advertir de los peligros de caer en la tentación de producir el máximo de servicios públicos con el mínimo coste administrativo sin preocuparse por los medios empleados⁷⁸. Hay una tensión latente entre una búsqueda de mejora organizacional sin pérdida de lo institucional, incluso con un reforzamiento de este aspecto. Esta tensión se encuentra latente en los últimos tiempos incluso en tradiciones menos *iuspublicistas*, buscando un *locus* científico⁷⁹ institucional⁸⁰ y operativo que resuelva problemas o tabúes existentes⁸¹.

⁷⁷ "Neopúblico" las denomina RAMÍO MATAS, como aquellas corrientes que enfatizan en la ética pública, la participación ciudadana, nueva regulación... frente a aquellas que enfatizarían el aspecto de la eficacia, eficiencia y clientelismo (Cfr. RAMÍO MATAS, C., ob. cit., p. 156.)

⁷⁸ Lo que merece el término peyorativo de gerencialismo o neotaylorismo (POLLIT, CH. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-american experience*, Blackwell, Oxford, 1990.)

⁷⁹ Sobre la construcción teórica de la nueva Gestión Pública puede verse en trabajos recientes que la sitúan a la *new public management* (NPM) en un estadio postburocrático denominado "burocracia liberal" (Cfr. GIAUQUE, D., "New public management and organizational regulation: The liberal bureaucracy" en *International Review of Administrative Sciences* Vol. 69, Sage Publications, 2003, pp. 567-592.)

Un estudio sobre la evolución de la burocracia en los diversos países desde la premisa de que "*State and public administration are pillars of modernity like the market and private enterprise*", puede verse en KÖNIG, K., "On the typology of Public Administration" en *International Review of Administrative Sciences* Vol. 69, Sage Publications, 2003, pp. 449-462.

⁸⁰ Sobre la tensión entre las tendencias de la nueva Gestión Pública lo vemos en esta afirmación que mantenemos en su originaria literalidad por su claridad meridiana "[...] *In retrospect, the outcomes of this approach have proved very uneven and mixed. Experience demonstrates the need for some degree of separation between the world of business and that of government, between the private sector and the public sphere. Some boundaries are necessary in order to emphasize their separate identities, enhance public service professionalism, reinforce a public service ethic and restore public trust in government. More than anything else, a degree of separation is needed to preserve and to sustain integrity, commitment, objectivity and independence, which must be seen as the marks of the true professional [...]*". (Cfr. ARGYRADES, D., "Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit" en *International Review of Administrative Sciences* Vol. 69, Sage Publications, 2003, pp. 521-533.)

En cuanto a la aplicación de las teorías institucionales a la decisión pública utilizadas en la Ciencia Política o en la económica -*analysis and development (IAD)*- o en la sociología -*new institutional theory (NIT)*- puede verse en HEIKKILA, T., y ISETT K. R., "Modeling operational decision making in Public Organizations An Integration of Two Institutional Theories" en *American Review of Public Administration*, Vol. 34 No. 1, March, Sage Publications, 2004, pp. 3-19.

⁸¹ Un estudio sobre si el trabajador es más eficaz/eficiente en el sector público que en el privado referido a usa puede verse en FRANK, S. U. y LEWIS, G. B., "Government Employees working hard or hardly working?" en *American Review of Public Administration*, Vol. 34 no. 1, March 2004, Sage Publications.

Un estudio comparativo y de conjunto sobre las bondades del Nueva Gestión Pública, el mercado y la burocracia de fondo puede verse en HOMPSON, F., y MILLER, H. T., "New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy" en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 23, nº 4, December 2003, Sage Publications, pp. 328-343.

Ciertamente las herramientas de la NGP permiten optar desde posiciones tradicionales burocráticas hacia otras más gerencialistas sin pérdida de la identidad pública. Hay pues todo un abanico de tareas que irán desde la formulación y ejecución de las políticas de la propia macroorganización administrativa, hasta - según dónde, cómo y cuándo fijemos el *locus*- la formulación de Políticas Públicas desde la dirección política; la creación de la maquinaria capaz de implementarlas; la puesta en marcha de la maquinaria administrativa; y la dación de cuentas de todo ello.

4.1 La tecnoestructura

La tecnoestructura es un concepto acuñado por GALBRAITH para significar el hecho de que en la gran organización moderna, el poder de decisión no está localizado ni en los accionistas ni en la gerencia, sino está difundido por todos aquellos grupos de especialistas que, en virtud de sus conocimientos, proporcionan los informes para las decisiones de la organización⁸².

Señalaría pues J. K. GALBRAITH que⁸³:

"[...] El grupo general decisorio es, en cambio, muy grande; abarca desde los funcionarios más importantes de la sociedad hasta el perímetro más extenso, hasta los empleados y obreros cuya función es atenerse más o menos mecánicamente a la instrucción o a la rutina; sólo éstos quedan fuera del grupo, el cual abarca, pues, a todos los que aportan conocimiento especializado, talento o experiencia a la elaboración de decisiones por el grupo. Este grupo es la inteligencia que guía la empresa, el cerebro de la empresa; no el estrecho grupo de *management*: No existe un nombre para designar ese grupo de todos los que participan en la elaboración de

⁸² MINTZBERG le da un sentido más estricto al referirlo a los analistas de control que centran sus esfuerzos en el diseño y funcionamiento de la estructura (MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1984, p. 56.)

En la Administración Pública la Tecnoestructura se corresponde con la mayor parte de los servicios comunes, como encargados de la normalización de procedimientos y estructuras, -Personal, presupuestos... etc.- Correspondiéndose pues con la parte de la organización -proveedor interno- que presta servicios internos a las unidades administrativas -clientes internos- (RAMÍO MATAS, C., ob. cit., p. 64 y AA.VV. *Modelo europeo de gestión de calidad. Guía de autoevaluación para la Administración Pública*, 1ª reimpresión, MAP-BOE, Madrid, 1999, pp. 19 y 21.)

⁸³ GALBRAITH, J. K., *El Nuevo Estado Industrial*, Sarpe, Madrid, 1984, pp. 123-139.

decisiones, ni para indicar la organización que forman. Propongo, llamar a esa organización tecnoestructura [...]”.

Esta participación real en las decisiones no está estrictamente relacionada con la jerarquía formal de la organización, sino con el grado de intervención real de cada grupo para la decisión en curso, o dicho de otro modo, el poder pasa a la profundidad de la organización⁸⁴.

La tecnoestructura se nutre pues de los conocimientos de todos los recursos humanos que componen la organización; bien por sus hábitos y relación con el entorno; por los de la propia organización; por los de su profesión o; por los de su especialización.

En una organización plenamente desarrollada, la tecnoestructura funciona desde los niveles inferiores a los superiores⁸⁵. Abarca a todos los que aportan conocimiento especializado, talento o experiencia a la elaboración de decisiones por el grupo. La coordinación de toda la tecnoestructura es función de los analistas quienes normalizan el trabajo ajeno de todos los niveles. Como especialistas con una preparación de alto nivel, los conocimientos obtenidos por ellos son primordiales para la función directiva. Ésta por sí misma o por su *staff* de apoyo⁸⁶ debe servirse de la información nutrida por la tecnoestructura o por sus analistas, en o para la función gerencial. La tecnoestructura está compuesta por los analistas que estudian la adaptación, el cambio organizativo en función de las variables del entorno y al mismo tiempo estudian el control, la estabilización y normalización del funcionamiento de la organización. En definitiva sirven para afianzar la normalización de la organización⁸⁷.

⁸⁴ GARCÍA-PELAYO, M., *Burocracia y Tecnocracia y otros escritos*, Alianza Universidad, Madrid, 1974, pp. 54-55

⁸⁵ En los inferiores normaliza el flujo de trabajo de operaciones programando la producción, controlando la calidad. En los niveles intermedios, normaliza el trabajo intelectual, prepara a los directivos medios, realiza estudios de investigación de operaciones sobre las tareas informativas. Y en los superiores, en estrecha coordinación con el vértice estratégico, diseña la planificación estratégica y desarrolla los sistemas financieros para controlar los objetivos de las unidades principales.

⁸⁶ Entendido por la unidad especializada cuya función consiste en proporcionar un apoyo a la dirección de la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones y que resulta complementaria de la tecnoestructura.

⁸⁷ MINZTBERG, H., ob. cit.

4.2 La función directiva

El directivo de cualquier organización de cierta complejidad cumple los siguientes roles⁸⁸:

- Autoridad formal responsabilizándose del funcionamiento de la estructura organizativa.
- Asegurar que la organización cumpla con su función básica de producción eficiente de bienes.
- Concebir y mantener la estabilidad de las operaciones de su organización.
- Asegurarse de que se satisfagan los subfines de las personas bajo su control.
- Constituir el vínculo central de información entre la organización y su entorno.
- Ser enlace, difusor, portavoz y negociador.
- Adopción de estrategias de la organización adaptándola a los cambios que se produzcan en el entorno.

A su vez aparecen como funciones propias del directivo público⁸⁹ las de:

- La coordinación o interrelación departamental para el desarrollo de la actividad de asistencia material y administrativa o función de mantenimiento.
- El asesoramiento general jurídico-administrativo y el organizativo-administrativo.
- La dirección superior en materia de personal.

La función de directivo público en los países de nuestro entorno suele canalizarse conforme a estas tres alternativas⁹⁰:

- La formación de gabinetes⁹¹.

⁸⁸ MINZTBERG, H., *La naturaleza del trabajo directivo*, Ariel, Barcelona, 1991.

⁸⁹ CANALES ALIENDE, J. M., "El directivo público" en *Actualidad Administrativa* nº 7, La ley-Actualidad, Madrid, 1996.

⁹⁰ DERLIEN, H. U., "Gestión Pública y Política" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, pp. 143-144.

⁹¹ Los gabinetes ministeriales franceses son el prototipo de estas soluciones estructurales para incrementar la capacidad de control político. Sin embargo, éstas han provocado una reducción de la autoridad del ministro.

- La superposición de cargos políticos, por encima de un sistema funcional cerrado donde los altos cargos de la Administración son inamovibles⁹².
- La promoción selectiva de personas de confianza política dentro del sistema funcional.

Nos encontramos con una tendencia generalizada, en el marco de la NGP, de caminar hacia un reforzamiento de los directivos en el papel de decisores públicos, anclados en esta zona intermedia o de interfase entre lo político y lo administrativo. Para este espacio se ha requerido la conveniente ordenación en los países OCDE⁹³ sobre la separación entre la función política y la directiva, y la disociación entre el diseño y la ejecución de las Políticas Públicas aunque tendiendo a la necesidad mutua, máxime a través del apoyo a la decisión pública. Casi todas las propuestas giran en torno a:

La separación entre la función política y la directiva es hoy una demanda, sin perjuicio de su mutua complementariedad y relación dialéctica y sobre todo a través de la influencia y asesoramiento de los directivos a la clase política⁹⁴.

La creación de un cuerpo directivo resulta uno de los temas de capital importancia en los modelos comparados.

Búsqueda para las funciones directivas de un estatuto especial adaptado, en sus derechos y deberes, a sus especiales funciones⁹⁵.

La implantación de la gestión de calidad total (TQM) en la gestión y la transformación de la cultura organizativa en la creencia de que una mejora continuada da unas posibilidades enormes a la Administración Pública en busca de esa calidad total⁹⁶, lo

⁹² En países como Francia y Alemania existen únicamente los "funcionarios políticos", que pueden ser desplazados temporalmente, una institución que se utiliza particularmente tras producirse cambios de gobierno. En estos casos, las plazas libres son ocupadas, principal aunque no exclusivamente, con personal de la propia Administración.

⁹³ O.C.D.E., *La transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la O.C.D.E.*, BOE-MAP, Madrid, 1997, p. 39, 78 y 217 y ss.

⁹⁴ Tendencia y recomendación en los países de la OCDE (Cfr. CANALES ALIENDE, J. M., *Lecciones de Administración y Gestión Pública*, Univ. de Alicante, Alicante, 2002. p. 166.)

⁹⁵ En Australia en 1994 se instauró un sistema de contratación para Jefes de Departamento, que no debían durar más de cinco años, con una indemnización al cese de la relación.

Países como Canadá, Gran Bretaña, y Suecia han iniciado caminos en esta línea. Estímulos salariales por objetivos y evaluación del desempeño son técnicas adoptadas ya por dos tercios de los países de la O.C.D.E. (Cfr. PAN SUK, K., "La reforma en la Administración de los Recursos Humanos en el Gobierno: Un panorama comparado" en *Gestión y Política Pública*, Vol. III, nº 2, Centro de investigación y docencia económicas, México, 1999, p. 337.)

⁹⁶ MUÑOZ MACHADO, A., *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 1999.

que supone un cambio de énfasis en la cantidad, para fijarlo sobre la calidad total y que ancla sus raíces en el paradigma de la NGP⁹⁷.

En el marco de la NGP puede orillarse la relación del cometido de las funciones directivas en el proceso de las Políticas Públicas y en la gestión y administración de los recursos humanos. El principal cometido de éstas funciones es el de eslabón entre la decisión política y la función administrativa, el nexo armonizador entre el poder político y el poder administrativo, aunque esté a veces más próximo al primero que al segundo⁹⁸. El directivo debe procurar que la decisión política, cuya bondad se presume, sea eficaz y eficientemente implementada y ejecutada a través de la de actividad administrativa, lo que va ser posible si los recursos humanos y materiales de la organización pública son bien administrados, y no se puede administrar bien, sino se posee un conocimiento tecnoestructural de la misma.

Este conocimiento permite a la función directiva la gestión de las personas en cada organización o unidad administrativa. El papel clave de los recursos humanos determina el grado de éxito de la mayor parte de las actuaciones emprendidas por la organización. Es en esta función donde las líneas estratégicas se concretan, en términos de problemas y soluciones, en términos de recursos y condicionamiento, y en términos de objetivos operativos y valores de la propia organización. El gerente persigue maximizar su proceso de transformación de medios a fines dentro de su organización o sistema de ámbito preestablecido hasta cuyo confín-frontera alcanza su autoridad y abarcan sus decisiones, según criterios de máximo rendimiento institucional. Pero el gobernante es el que señala el fin último de la acción institucional, en razón de juicios de valor colectivos referenciados con el sistema social general. Un mismo ámbito institucional está gobernado por quien, desde fuera, condiciona su acción, y administrado por quien, desde dentro, adecua medidas al

⁹⁷ Constituye hoy una finalidad básica de todos los procesos de modernización administrativa, siendo diversas las organizaciones que la promueven. Entre ellas ISO, AENOR, CEN.

La EFQM promueve un modelo de gestión, cuyo concepto fundamental es la autoevaluación basada en un análisis detallado del funcionamiento del sistema de gestión de la organización usando como guía los criterios del modelo vigente. El Modelo EFQM de excelencia tiene como objetivo ayudar a las organizaciones (empresariales o de otro tipo) a conocerse mejor a sí mismas y, en consecuencia, a mejorar su funcionamiento.

Modelo que en nuestro país es seguido y adaptado a la Administración Pública Vid. AA.VV., *Modelo europeo de gestión de calidad. Guía de autoevaluación para la Administración Pública*, 1ª reimpresión, MAP-BOE, Madrid, 1999.

⁹⁸ “[...] Los directivos públicos cuando realmente ejecutan trabajos estratégicos, de proposición de Políticas Públicas, de desarrollo de alternativas o de gerencia de importantes recursos humanos deben operar en ambientes políticos [...]”. (Cfr. VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. J., “Empleados públicos y funcionarios: Algunas ideas sobre la Función directiva” en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 10, septiembre-diciembre, INAP, Madrid, 1997, pp. 55-56.)

logro de sus propios fines⁹⁹. Entre estas medidas ha de estar la de contar con una discrecionalidad operativa para diseñar la configuración estructural que le permita ir combinando las respectivas técnicas de gestión previstas y para ello necesita, hartamente reivindicado y en vías de implementación por doquier, de un marco jurídico adecuado.

4.3 La Potestad autorganizativa de la Administración y el principio de buena Administración

El poder de organizarse, como poder de hecho, pertenece a cualquier figura subjetiva. El Estado en su primer periodo de vida dotado del *imperium* también gozó del mismo, si bien la formalización jurídica de la potestad de organizarse es consustancial al Estado moderno y se desarrolló paralelamente a la introducción del principio de legalidad y los otros referentes a la organización pública¹⁰⁰.

Los principios que regulan la actuación de la Administración Pública española reconocen entre otros la potestad autorganizativa¹⁰¹ y ésta alcanza, en definitiva, al diseño de toda la estructura organizativa (medios materiales y humanos) en la teleología de que esta es la que mejor se va a adaptar a las necesidades de servicio encomendado competencialmente¹⁰².

El reconocimiento de la potestad de autoorganización en cuanto al Empleo Público tiene ya su tradición en nuestro país¹⁰³ y ha supuesto desde siempre un título en colisión directa con los derechos subjetivos de los Empleados públicos como si se tratara de dos fuerzas antagónicas e irreconciliables, de la que siempre ha salido fortalecida la primera¹⁰⁴.

⁹⁹ Jiménez Nieto, J. I., ob. cit.

¹⁰⁰ GIANNINI, M. S., *Derecho Administrativo*, MAP, Madrid, 1991, pp. 319-320.

¹⁰¹ Artículo 10 LOFAGE; En el caso de las CCAA este principio de autoorganización tiene además un respaldo constitucional expreso en los artículos 147.2.c), 148.1.1 CE y los concordantes de los Estatutos de Autonomía.

En la AL se recoge de manera explícita esta potestad como resulta del Artículo 4-1 LBRL

¹⁰² El TC ha venido afirmando que las Administraciones Públicas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio (TC SS 57/1990, 293/1993 y 9/1995 y 50/1999).

¹⁰³ “[...] En último término el régimen administrativo y el laboral son técnicas de organización que pueden ser utilizadas indistintamente por la Administración Pública en la configuración del servicio [...]”. Dictamen del Consejo de Estado de 13 de mayo de 1961.

¹⁰⁴ MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., *Régimen jurídico de la Función Pública y derecho al cargo*, Civitas-Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense, 1995, pp. 542-543.

Así pues la potestad autorganizativa, permitirá hacer uso de las técnicas jurídico-públicas o jurídico-privadas, y todas ellas tiene su cobertura legal, jurisprudencial y doctrinal, pero su última *ratio*, estará amparada y también sometida al principio de Buena Administración o de sana gestión, en la inteligencia de que este es el conjunto de reglas que rigen la gestión de las Instituciones públicas y que impone a estas últimas un comportamiento que permita alcanzar un equilibrio entre el respeto de los derechos de los administrados, y la preservación de buen funcionamiento del sistema de Administración Pública¹⁰⁵.

Señaló TEAD¹⁰⁶ que la administración es el esfuerzo comprensivo para dirigir, guiar o integrar los esfuerzos humanos que se centran en algunos fines o metas específicos. Sería el conjunto de las actividades necesarias de aquellos individuos, a quienes en una organización, corresponde ordenar, fomentar y facilitar los esfuerzos unidos de un grupo de individuos reunidos para facilitar ciertos fines establecidos. Ha de existir una buena administración si se quiere que los esfuerzos unidos sean razonablemente productivos y armoniosos. Esta tarea implica ciertamente un arte que requiere una gran habilidad, discernimiento y fortaleza moral. La administración es un arte porque requiere un importante conjunto de talentos especialmente dotados en pro de una creación de colaboración que es trascendental para el gobierno del vivir civilizado de hoy.

La esencia de la administración está íntimamente ligado a la idea de organización, es el nombre dado a una función amplia y esencial en toda sociedad que se realiza a través de numerosas organizaciones. Es aquella función, dentro de una organización, que es responsable del establecimiento de objetivos, propósitos, metas o fines para llevar a cabo las diferentes etapas organizativas y operacionales y para asegurar un funcionamiento adecuado hacia el propósito deseado¹⁰⁷.

Siempre que la Gestión Pública a través de la potestad autorganizativa ordene y racionalice los recursos disponibles conforme al principio de buena Administración, estará actuando con perspectiva de quehacer ético. Las ideas enlazadas de servicio-objetividad-interés general, desde las que impone la CE a la Administración que

También puede verse en MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., "La potestad organizatoria y los derechos de los funcionarios públicos" en *La protección Jurídica del ciudadano* (Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez), Tomo III, Civitas, Madrid, 1993.

¹⁰⁵ Para algún sector doctrinal estos principios denominados "buen hacer administrativo" fueron apareciendo al compás de la evolución de la Ciencia de la Administración (GONZÁLEZ NAVARRO, F., "De los principios del buen hacer administrativo" en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el S. XXI*, INAP-BOE, Madrid, 2002, p. 548.)

¹⁰⁶ TEAD, O., *El arte de la Administración*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1974, pp. 23-27.

¹⁰⁷ TEAD, O., ob. cit. pp. 290-292.

actúe con eficacia al servicio de los intereses generales, exige al quehacer administrativo una obligación jurídica y ética, de gestionar eficazmente, para lo que se necesita de un marco jurídico y de personas competentes que gestionen el conocimiento organizativo desde una racionalidad técnica al servicio de los proyectos políticos.

CAPÍTULO SEGUNDO.- PROCEDENCIA DE UNA DISTINCIÓN DE CATEGORÍAS EN LOS AGENTES PÚBLICOS COMO ACTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.- *La Administración Pública y las nuevas Políticas Públicas en la sociedad actual*

1.1 La cultura del bienestar y del riesgo

Las intervenciones públicas hasta el siglo XIX se reducían principalmente a los sectores ligados al *imperium* del Estado (policía, seguridad interna y externa, diplomacia, defensa, expansión militar y colonial). Las nuevas Políticas Públicas que van apareciendo en el tiempo como embriones de las políticas sociales vienen motivadas por razones de orden público (tales como precios alimentarios, legislación sobre pobreza y asilos...) ¹⁰⁸ y con el advenimiento del Estado providencia (*Welfare state*) ¹⁰⁹, al surgir éste como un esfuerzo para modificar las condiciones del mercado y proteger a la ciudadanía de las disfuncionalidades de la economía ¹¹⁰.

Independientemente de su evolución nacional, lo bien cierto es que los valores que esta nueva concepción del Estado del bienestar, empieza a tomar carta de naturaleza en las diversas Constituciones políticas, e impone una actuación exigente a las Administraciones Públicas que es novedosa, frente a sus cometidos tradicionales, pues van a tener que dar respuestas a nuevos derechos públicos subjetivos. El cambio para la Administración Pública es de tal magnitud que los ambiciosos ¹¹¹ programas de desarrollo de este surgimiento van a constituir el origen de la mayor parte de las Políticas Públicas contemporáneas. Va a suponer la necesidad de dotaciones presupuestarias masivas ¹¹², un espectacular crecimiento de las burocracias, cambios en las estructuras organizativas imperantes, y el nacimiento de nuevas y multiformes maneras de intervención y gestión públicas y que por su contenido multidisciplinar van a exceder del campo de la Ciencia Política. Nuevas

¹⁰⁸ Las *Poor laws* en Gran Bretaña estuvieron más motivadas por mantener el orden público que en un carácter altruista de satisfacer las necesidades de la hambruna del pueblo.

¹⁰⁹ Su eclosión surge al día siguiente de terminar la II guerra mundial con el desarrollo y generalización de las intervenciones estatales.

¹¹⁰ Puede verse en Introducción y Cap. I de MENY, I. y THOENIG, J. C., *Las Políticas Públicas* (versión española de Francisco Morata) Ariel, Barcelona, 1992.

¹¹¹ Un marco ideológico más reducido como el *Welfare* americano, pretendía nada más y nada menos que "pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda, educación garantizados a cada ciudadano como un derecho político y social".

¹¹² El 50% del PNB en algunos países desarrollados.

ciencias sociales van surgir o desgajarse de troncos comunes, o abarcar campos nuevos de análisis, investigación e intervención, tales como la Sociología de las organizaciones, la Ciencia de la Administración, la Psicología social, o el *Management* público. Con el tiempo surgirá la Teoría general de los Sistemas, cómo metodología de estudio interdisciplinar.

Se ha manifestado que el servicio público es el corazón del Estado, de modo que una variación de sus reglas toca el centro de la organización de la convivencia. Se justifica, por ello, la alarma, cada vez que se mueve la tierra debajo de la clave de la bóveda de los modernos sistemas políticos europeos¹¹³. Se puede calificar de injustificada la conclusión de que la reforma incluye como precio la muerte de los servicios públicos, ya que la valoración sobre la posición de los servicios públicos en el futuro está apoyada en un análisis erróneo de los cambios que se están produciendo, y en una desmesurada exageración.

Las razones que de ello se dan son en primer lugar, porque los únicos servicios públicos afectados por las reglas del mercado son los de carácter económico. En segundo lugar, y sobre todo, porque quienes aseguran la destrucción del servicio público no suelen preocuparse de establecer a qué servicio público se refieren. Es sabido que esta noción es de las más lábiles y cambiantes del Derecho Público moderno¹¹⁴.

Las consideraciones sobre el aseguramiento y pervivencia de la Administración, no obstante opciones políticas más o menos intervencionistas, permite afirmar el convencimiento de que el modelo de Administración prestacional, con sus vaivenes, y diferentes técnicas de gestión, no sólo va a perdurar, sino a incrementarse, durante muchos años más. Perdurabilidad que vendrá de la mano de la nueva cultura de la globalización, de los fenómenos migratorios, de la implantación de las nuevas tecnologías, de la movilización constante de personas y bienes y de otros tantos que irán surgiendo y necesitando respuestas de la Administración. Ésta en perspectiva de futuro va a sufrir notables cambios, cambios que afectarán a su modelo de gestión y a sus sistemas organizativos, todo ello en un camino de adaptación a estas nuevas

¹¹³ MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio público y Mercado I, Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 17-41.

¹¹⁴ En nuestro contexto europeo político y social el conocido *Rapport public* que dedicó en 1994 el *Conseil d'Etat* al Servicio Público, se imputa a la Comunidad Europea la principal responsabilidad de la nueva crisis del servicio público “[...] Europa, no instruye un proceso a los servicios públicos, hace peor: ignora ampliamente la noción de servicio público y la existencia de los servicios públicos, y tiene una tendencia a no identificar ninguna zona intermedia entre los servicios regalianos y sociales (que se han situado bajo un régimen especial pero no en tanto que servicios públicos sino en razón, esencialmente, de su participación en las prerrogativas del sector público), y las empresas ordinarias. [...]”.

(Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., ob. cit.)

necesidades y nuevos retos, que requerirá de nuevas prestaciones, nuevos servicios públicos y nuevas maneras de hacer las de administrar. No podemos ser ajenos a la nueva concepción del trabajo que en nuestro entorno se avecina y que desde la sociología y otros campos del saber ya se vienen contemplando, y que fundamentalmente supone: un menor tiempo de dedicación al trabajo; la innecesidad de obtención de empleo como único medio de subsistencia, y una mayor cultura del ocio¹¹⁵, lo que precisará de Políticas Públicas y servicios públicos nuevos.

Los proyectos políticos actuales deben responder a las demandas sociales, cada día más comunes, enmarcadas en lo que se ha denominado la cultura del bienestar y del riesgo¹¹⁶. La dialéctica bienestar-inseguridad (local-global) merece un especial *excursus* sobre si el Estado del bienestar (WS) está en quiebra, o si se trata de una mutación ajuste o adaptación histórico-política. No se puede afirmar que al menos en la UE hoy en día haya menos protección social que hace cuarenta años, eso sería un absurdo.

Ninguna opción política razonable se atrevería a tal desfachatez, es más la derecha ha ganado terreno ofreciendo lo mismo o más, por menos, mientras que la izquierda ha perdido parte de su razón de ser al no tener mejores ofertas/recetas, a salvo de mantener lo conseguido.

El Estado del bienestar pervivirá, porque así lo demanda la sociedad, aprenderá de sus fallos, se ajustará, adaptará, refundará, desburocratizará, se gerencializará. Ya veremos que la crisis del WS no es de modelo, es crisis de gestión, y por tanto siempre subsanable, y por ello surge la NGP como el ajuste necesario para su

¹¹⁵ Recientemente se ha dicho que “[...] El Derecho del Trabajo moderno ha de asumir no sólo la función de impulsar y dinamizar la relación laboral, sino también la de «conseguir la integración real de los trabajadores en la sociedad», evitando, al tiempo, «la dualización/segmentación de la población acogida al mismo, una parte disfrutando de todas sus ventajas y otra quedándose en los márgenes del mismo [...]”. (Vid. FERNANDEZ DOMINGUEZ, J. J., “Hacia un nuevo derecho del trabajo” en *Revista Jurídica La Ley* nº 1241, de 21 de agosto, La Ley-Actualidad, Las Rozas-Madrid, 2000.)

Véase *in extenso* sobre el cambio en la cultura del trabajo entre otros en GORZ, A., *Metamorfosis del Trabajo*, Sistema, Madrid, 1995; GORZ, A., *Capitalismo, Socialismo, Ecología*, Hoac, Madrid, 1995; PETRELLA, R., *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Debate, Madrid, 1997, p. 95 y ss.; SHAFF, A., *Humanismo Ecuménico*, Trotta, Madrid, 1991, p. 93; AA.VV., *La sociedad del desempleo. Por un trabajo diferente*, Cristianismo y Justicia, Barcelona, 1989; VAN PARIJS, P., “Ingreso básico justicia y eficacia” en AA.VV., *Ética y empresa: una visión multidisciplinar*, Fundación Argenteria-Visor, Madrid, 1997.

¹¹⁶ Diversas perspectivas en GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, 2002; RAMONET, I., *Un mundo sin rumbo*, Mondadori, Barcelona, 2003; BECK, U., *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 1998; BECK, U., *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI editores, Madrid, 2002; HUNTINGTON, S. P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, 6º edic. Paidós, Barcelona, 2001.

pervivencia, mantengamos la presencia pública hasta los límites posibles, pero gestionémoslo como si fuera privado.

El WS se encuentra por debajo comprometido por la sociedad de la seguridad-riesgo-miedo(malestar) y por arriba por la del capricho-comodidad-placer (súper bienestar). Son dos polos opuestos en clave dialéctica de una misma realidad, lógicos porque el bienestar no puede ser para unos privilegiados a costa de legión de pobres. Este bienestar, sin justicia ni igualdad necesita asegurarse. ¿Cómo afrontar hasta sus últimas consecuencias, la cuestión que se plantea el Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial 2003?¹¹⁷.

Las políticas de seguridad quizás deberían orientarse, por tanto, incluso antes que a neutralizar las amenazas naturales, a promover condiciones más seguras y, por tanto, a reducir la vulnerabilidad socialmente forzada de determinadas poblaciones. En última instancia, la consecución de una seguridad sostenible en la sociedad del riesgo global, es decir la minimización de la vulnerabilidad humana ante los desastres y las violencias, requerirá justicia social y humildad tecnológica¹¹⁸.

El paradigma de un traje a medida de todos¹¹⁹ que resuelva estos problemas comunes parece advenir con fuste. Los modelos de WS de gran presencia pública, garantizador de igualdad de oportunidades (*Big government, Enabling State*), van cediendo frente a un Estado que garantice la cantidad y cualidad de los servicios públicos (*Ensuring State*) ya que muchos de ellos no son prestados por las propias Administraciones y lo importante es que éstos sigan prestándose. El coste político de hacer marcha atrás es inestimable. En función de dónde fijemos un WS de mínimos, allí estableceremos también el ámbito de la formulación y elaboración de las Políticas Públicas.

Los retos a los que se enfrenta la Administración modernizada derivan de los cambios en el entorno social, económico y tecnológico que producen cambios en el sistema político y éste en la Administración¹²⁰.

¹¹⁷ “[...] Como se les puede proporcionar trabajo productivo y buena calidad de vida a 2.500 o 3.000 millones de personas que actualmente viven con menos de 25 euros diarios (y a los 3.000 millones que probablemente se habrán sumado a la población de los países en desarrollo para el año 2050) de una manera ambientalmente y socialmente sostenible? [...]”.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de instituciones, crecimiento y calidad de vida*.

¹¹⁸ CURBET, J., “Seguridad sostenible en la sociedad del riesgo global” en *Colección Gobernanza y seguridad sostenible*, del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.

¹¹⁹ *One size fits all*.

¹²⁰ Lo que coincide con el modelo de circularidad de LUHMAN, en virtud del cual la Administración ejecuta leyes, que expresan la voluntad general, LUHMAN, N., *Teoría política del Estado del bienestar*, Alianza editorial, Madrid, 1993.

Hemos visto que las distintas Administraciones Públicas se encuentran empeñadas en la búsqueda de un nuevo paradigma que en su origen se encuentra en el concepto de receptividad conectado éste con una Administración más fragmentada en unidades más pequeñas y centradas en torno al servicio de sus clientes específicos con la máxima calidad y disposición de ánimo.

Nos encontramos como en esta dinámica de cambio aparece la 'calidad social' como paradigma en las Políticas Públicas, calidad que implica un triple ámbito de actuación y una doble perspectiva *intra* y extraorganizativa. Ámbito ético como mejora de la calidad de vida de la sociedad; ámbito jurídico como mayor participación de la ciudadanía en el diseño de sus condiciones de vida y ámbito organizativo como mayor calidad en las condiciones de trabajo y del entorno de las personas¹²¹.

1.2 De la Nueva Gestión Pública a la *New Governance*

Las Administraciones Públicas han pasado de un modelo predominantemente burocrático ('70) a otro gerencialista ('80 y '90) en el que la nueva gestión pública ha ido reformulándose, desde el énfasis de algunos de sus aspectos -nuevo orden de la gestión pública- hacia la *new governance*, como tendencia actual (desde '90) superadora del gerencialismo. Hemos de notar que cuando hablamos de nueva gestión pública nos referimos más al estadio posterior al esquema burocrático que al estado concreto de la misma en cada contexto nacional. Es decir la nueva Gestión pública¹²² debe ya entenderse en su reformulación, aunque sin embargo muchas de las Administraciones Públicas españolas ni tan siquiera han superado este estadio previo, aunque sea sólo formalmente, analizando el contenido de la LOFAGE y de la LMGL.

Los retos de la cultura actual conectan fácilmente con la denominada *new governance*¹²³ ante los desafíos que los procesos de Europeización y globalización

¹²¹ PÉREZ MENAYO, V., "La calidad Social un nuevo paradigma en las Políticas europeas" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 20, enero-abril, 2001.

¹²² En literatura anglosajona a lo que aquí denominamos NGP se corresponde con *New Public Management* (NPM) que a su vez distingue de la *New Governance Paradigm* (NGP).

¹²³ Sobre la evolución de la teoría del *governance* en la ciencia política, desde el sentido originario de dirección (*steering*), equiparando gobernar con la acción del gobierno, hacia los nuevos significados, en particular, el de formas no jerárquicas de coordinación entre actores, y la influencia de los procesos de Europeización y globalización puede verse en MAYNTZ, R. "Los nuevos desafíos de la teoría de la "Governance", en *Colección Instituciones y Desarrollo*

han supuesto a nuestro entendimiento tradicional del concepto de *governance*. Los retos del entorno social y político precisan de un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico. Ahora, se demanda un mayor grado de cooperación y de interacción entre las Administraciones y los actores sociales.

La gobernanza se entiende más allá de la gobernación como acción de gobernar en la que no sólo se ejerce la coercibilidad, si no que se gestiona, negocia, integra todo lo gobernable en ese ejercicio omnicomprendivo de lo político, administrativo, económico y social, cubriendo pues, un abanico de interacción vertical y horizontal. Las grandes organizaciones públicas dan muestras de esta necesidad como puede observarse en que la Comisión Europea ha entendido como principios básicos para la buena gobernanza, los siguientes; la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia¹²⁴ y la misma ONU postula un nuevo método de gobierno en la que haya una interacción entre la Administración, el mercado y la sociedad civil, al no poder ser la Administración quien pueda hacerlo todo en solitario¹²⁵.

Este nuevo estilo de gobierno es respuesta a su vez a ese gran cambio que han supuesto los cambios sociales en todas nuestras instituciones tradicionales: matrimonio, familia, género o emociones personales, y de los sistemas a gran escala que nos rodean. Como estadio previo a la sociedad global y cosmopolita se observa una cada vez menor influencia de la tradición y costumbres y percibimos menos que nuestras vidas cada responden a un destino ineludible, marcado por razones geográficas o de clase¹²⁶. Las personas perciben que pueden intervenir en su destino y de que existen caminos para ello y la intervención en la ordenación de la *polis* mediante la participación administrativa es una de ellas.

nº 7, noviembre 2000 del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.

Sobre el denominado *new governance paradigm* (NGP) y su aplicación a retos nuevos de gobernabilidad puede verse Vg.. en DURANT R. F. y OTROS, "Toward a new governance paradigm for environmental and natural resources management in the 21st century?" en *Administration & Society*, Vol. 35 nº. 6, January 2004, Sage Publications, pp. 643-682.

Un estudio sobre una Administración más participada, democrática y en colaboración con la ciudadanía lo encontramos en KELLY, T., "Unlocking the iron cage. Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jürgen Habermas" en *Administration & Society*, vol. 36 nº, 1, March, Sage Publications, 2004, pp. 38-61.

¹²⁴ BAR CENDÓN, A., "El Libro Blanco de la Gobernanza Europea y la reforma de la Unión" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 22, septiembre-diciembre, 2001, pp. 7-9.

¹²⁵ Reunión del Comité de expertos en Administración Pública creado por el Consejo Económico y Social de 22 al 26 de julio de 2002. (Cfr. AA.VV., "Informe de la primera reunión del Comité de Expertos sobre Administración Pública" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 22, septiembre-diciembre, 2001, pp. 194-195.)

¹²⁶ GIDDENS, A., "Más allá de la derecha y la izquierda. Una nueva política para el nuevo milenio" en *Colección Instituciones y Desarrollo* nº 2, noviembre 2000 del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.

En esta dinámica la idea de receptividad conlleva entre otros aspectos una transformación de las políticas de personal en las que hay que dar mayor peso a la formación de los Agentes Públicos por la experiencia y que desde una ruptura de la uniformidad de los estatutos del Empleo Público consiga adecuar a dichos Agentes a las necesidades de sus clientes quienes a su vez ha de comprometerse más en la toma de decisiones lo que supone dotar a estos de un mayor apoderamiento (*empowerment*)¹²⁷.

Aquí aparece como gran problema del sistema el hacer ver al ciudadano que es consumidor de los servicios y a la vez propietario, responsable y coproductor de los mismos¹²⁸. Problema al que puede añadirse el de que la mejora de la Administración tiene que hacerse hasta cierto punto contra los Empleados Públicos, al menos contra los privilegios de seguridad en el empleo o ausencia de control del rendimiento¹²⁹.

Pero lo que en principio no resulta muy coherente, o al menos fácil es la combinación entre una demanda social de aumento en la cantidad y calidad de los servicios públicos y a la vez la de una disminución de los Empleados Públicos.

La nueva gobernanza se compadece muy bien con una Administración más abierta y un Empleo Público más abierto, sólo se entiende y se hace posible en una Administración Pública más abierta. Simplificando diríamos que de lo cerrado a lo abierto supone en el Empleo Público ir desde los cuerpos funcionariales, hasta el empleo contractualizado, pasando por la técnica del puesto de trabajo. Mientras en la gestión de los servicios públicos supondría ir desde la gestión directa a la indirecta, desde la contratación administrativa hasta los convenios de colaboración. Supone aplicar el principio de subsidiariedad y la confianza en la sociedad civil en aquellas materias que no precisan una presencia pública. Mayor libertad con la mínima dejación de funciones públicas necesarias. Supone pasar el testigo a una sociedad mayor de edad que no necesita al Estado paternalista. Una Administración que pasa de ser un cedente de parcelas y permisos a mero arbitro y vigilante. Pasar de lo que no está permitido, está prohibido, a justamente, lo inverso.

Esto exige mayoría ciudadana, responsabilidad, participación y complicidad en las tareas públicas. La Administración ya no necesita hacer las cosas por sí, con su

¹²⁷ Sobre la mayor participación y capacitación del Empleo Público integrantes del denominado *empowerment* para la toma de decisiones y otras tendencias de futuro en la gestión de los recursos humanos puede verse en VILLORIA MENDIETA, M., "La gestión de las personas en las Administraciones Públicas postburocráticas: Un enfoque estratégico" en Bañon, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, p. 245.

¹²⁸ O.C.D.E., *La Administración al servicio del público*, BOE-MAP, Madrid, 1988.

¹²⁹ VILLORIA MENDIETA, M., ob. cit., p. 243.

estructura sino que coadyuva con la sociedad en lo que esta hace (convenios de colaboración) La Administración no tiene más que elegir bien con quien hace las cosas y vigilar que se hagan bien¹³⁰.

2.- Políticas Públicas y apoyo a la decisión pública

Precisar un concepto sobre Políticas Públicas constituye una operación mas bien compleja tanto en el ámbito teórico como operativo, pues la diversidad de opiniones se encuentra ya en los padres fundadores de la disciplina¹³¹.

Encontraremos acepciones amplias que la refieren como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder político y de autoridad gubernamental” o “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”¹³². También como “el producto de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”¹³³ o “la delimitación de soluciones a determinados problemas asociados en un contexto determinado a la intervención pública en un determinado sector”¹³⁴.

Acepciones más restringidas y teniendo en cuenta la polisemia del concepto política, optan por su acepción procesual, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto o avance de la realidad, por ello Políticas Públicas serían “aquellas serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al

¹³⁰ Difícilmente podría concertarse servicios con quienes no poseen un marchamo de servicio general y desinteresado. Quienes promueven el sectarismo elitista o fundamentalista, promueven opciones antidemocráticas, narcisismo de grupo, elitismo, o pretenden subvenciones y un largo etc.

¹³¹ Puede verse en la definición de LASWELL y KAPLAN “programa proyectado de valores, fines y prácticas” o la de LINDBLOM “proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado sometido, incluso, a continuas reconsideraciones”. (Cfr. REGONNI, G., “El estudio de las Políticas Públicas” en ‘Políticas Públicas y Organización administrativa’ en *Documentación Administrativa* nº 224-225, 1991, pp. 59-60.)

En el idioma inglés es designado con el término *policy*. Al no distinguirse en España de la política, entendida como lucha por el poder o el de las relaciones que establecen los ciudadanos con el Estado, se añade el término públicas y se utiliza preferentemente el plural para distinguir la política de las Políticas Públicas y referir éstas a la toma de decisiones o acciones para responder a los problemas de la sociedad y a sus necesidades de organización. (URIASTE, E., *Introducción a la Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 213.)

Es de ayuda la distinción que se hace entre la política; como “*polity*” (identidades, percepciones); como “*politics*” (juego institucional) y como “*policies*” (políticas públicas.)

¹³² DYE, T. R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewoods Hills, 1975.

También en FERNÁNDEZ A., “Las Políticas Públicas” en CAMINAL BADIA, M. (coord.), *Manual de ciencia política*, Tecnos, 2ª edic, Madrid, 1999, p. 464.

¹³³ CHAGNOLLAUD, D., *Science Politique*, 3ª edic. Dalloz, París, 2000, p. 260.

¹³⁴ REGONNI, G., ob. cit.

intento de resolverlo”¹³⁵ o “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto”¹³⁶.

Las Políticas Públicas suponen el principal engarce entre la Ciencia de la Administración y la Ciencia Política¹³⁷, entre la dicotomía política-Administración¹³⁸. Los productos de la Administración, que dependen de las Políticas Públicas adoptadas o a adoptar, no son sino los resultados de la interacción entre política y Administración.

Ahora nos interesa aquella definición, que considera que las “políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios”¹³⁹, de tal manera que sólo hay Políticas Públicas cuando existe una decisión política que debe ser cumplida por la Administración¹⁴⁰.

Nos interesa esta definición por su relación con la gestión del Empleo Público y las variables que influyen en el proceso de decisión previa que estos van a llevar a cabo, es decir, nos centramos en el análisis de la actividad de la Administración, en sus procesos de decisión, en sus secuencias de actuación y en la evaluación de sus resultados, y que tiene campo de estudio concreto en el análisis de Políticas Públicas.

Estas definiciones señalan las variables que van a determinar la actividad de los Agentes Públicos. Una previa decisión política, consecuencia de un problema en la sociedad aparecido en un momento determinado y cuya finalidad es solucionarlo a través del instrumento Administración Pública.

¹³⁵ SUBIRATS HUMET, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid, 1994, pp. 41-43.

¹³⁶ Implicaría la concurrencia de las siguientes características; Contenido; Programa; Orientación normativa; Factor de coerción; y competencia social (Cfr. MENY, I. y THOENIG, J. C., *Las Políticas Públicas* (versión española de Francisco Morata) Ariel, Barcelona, 1992, p. 90.

¹³⁷ “La Ciencia de la Administración es una rama peculiar de la Ciencia Política, es una articulación específica de ella.” SUBIRATS HUMET, J., “Los estudios de Ciencia de la Administración en España” en ‘Ciencia Política y de la Administración’, en COTARELO, R. (Director/Coord.), *Las Ciencias sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas*, Ed. complutense, Madrid, 1995, p. 58.

¹³⁸ SUBIRATS HUMET, J., “La Administración Pública como problema. El análisis de Políticas Públicas como propuesta” en ‘Políticas Públicas y Organización administrativa’ en *Documentación Administrativa* nº 224-225, pp. 42-51.

¹³⁹ TAMAYO SÁEZ, M., “El análisis de las Políticas Públicas” en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, p. 281.

¹⁴⁰ BAENA DEL ALCAZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2000, p. 262. Para este autor el núcleo de las Políticas Públicas reside en la decisión, debiendo insistirse en su carácter selectivo para diferenciarla del proceso político en general y de aquellas actuaciones públicas que desprovistas de sentido dinámico consisten en la gestión por repetición y rutina de actividades anteriores.

La relación de la decisión política de abordar un problema ha de contemplar necesariamente con qué elementos materiales y personales de la organización administrativa puede contar un gobierno. Como hemos señalado el político pasa el contenido de la decisión política al gestor de la Administración pública, para que pueda traducir ésta en actividad administrativa, y evaluada esta, el estudio de la Administración acabara siendo un campo más de análisis, el de la política administrativa en sí misma¹⁴¹.

La actividad administrativa -medios materiales y personales organizados teleológicamente- resultará ser el brazo ejecutor, cuando el poder político pase el testigo al poder administrativo. Una Política Pública sin actividad administrativa va a ser una entelequia irrealizable, una idea no desarrollada ni ejecutada, que va a quedarse en la agenda política.

Así llegamos a la idea de decisor público, cuyo terreno propio está en esta interfase decisión-ejecución pues la decisión ni se atribuye a un único sujeto, y si lo está a efectos de responsabilidad político-administrativa está conformada por múltiples actores. Por eso se dijo en sede de Políticas Públicas que como por 'decisor público' colectivo o unipersonal se entiende a todo aquel que forma parte de la instancia que da forma a la acción pública, incluye tanto al responsable político como a los Agentes Públicos que participan en el proceso de adopción de decisiones que afectan a la colectividad como sujeto de la actividad político-administrativa.

Este lugar virtual, centro decisonal, resulta el privilegiado para adoptarse las decisiones conformadoras, aquellas que inciden en la estructura social y su regulación, pues van a producir cambios y efectos en los órdenes sociales y jurídicos.

El decisor público va a tener que contar con una variable -elemento organizativo humano- en su decisión, pues deberá preguntarse no sólo si conviene hacerlo, sino si puede, si debe y cómo, en su caso. Actuación en definitiva que dependerá de la capacitación y disponibilidad y reglas de actuación.

¹⁴¹ SUBIRATS HUMET, J., "Los estudios de Ciencia de la Administración en España" en 'Ciencia Política y de la Administración', en COTARELO, R. (Director/Coord.), *Las Ciencias sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas*, Ed. complutense, Madrid, 1995, p. 67.

Añadiríamos que en la 4ª edición del Manual de Ciencia de la Administración del prof. Baena Alcazar se advierte el giro del mismo hacia esta línea.

3.- Empleo Público como factor y actor en la formulación y elaboración de las Políticas Públicas

La Administración Pública despliega su actividad a través de personas. La relación entre las Políticas Públicas y su proyección en la Gestión Pública se hace sin duda a través de los recursos humanos de la organización pública¹⁴². Las burocracias son las maquinarias en cuyas manos queda, en la mayoría de los casos la ejecución de las decisiones públicas¹⁴³. Pero también es verdad que la posición tradicional, de matriz weberiana y continental, de que los órganos políticos toman decisiones, mientras que los administrativos las ejecutan, está en la actualidad superada¹⁴⁴. Responsable de tal ruptura es tanto el papel que desempeñan las élites burocráticas en la coparticipación de las decisiones políticas, cuanto el papel que sobre el proceso político tiene la burocracia en general.

Las fronteras entre políticos y burócratas aparecen confusas por el entrecruzamiento de unas mismas personas en los cometidos de decisión/ejecución - decisores públicos- y porque no resulta fácil la distinción de roles, desde perspectivas formales en los procesos de toma de decisiones. No es desdeñable la importancia de la variable que supone el tipo y configuración de Administración Pública¹⁴⁵ que va a implementar la decisión política como tampoco lo es la que resulta de los intereses en juego de cada una de las Políticas Públicas, ante la incidencia que en cada una de ellas, tiene cada uno de los integrantes de la denominada *policy community*¹⁴⁶.

¹⁴² SUBIRATS HUMET, J. "Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública. Problemas y riesgos de una vida en común" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

¹⁴³ FERNÁNDEZ, A., "Las Políticas Públicas" en Caminal Badia, M. (Coord.), *Manual de ciencia política*, Tecnos, 2ª edic, Madrid, 1999, p. 478.

¹⁴⁴ SUBIRATS HUMET, J., "La Administración Pública como problema. El análisis de Políticas Públicas como propuesta" en 'Políticas Públicas y Organización administrativa' en *Documentación Administrativa* nº 224-225, 1991, pp. 32 y ss.

¹⁴⁵ Así se puede observar que en el *policy-making* de la Unión europea, aun cuando la Comisión es la usual iniciadora de las Políticas, se apoya en una densa red de más de 600 grupos de expertos y comités consultivos. La propia configuración de la UE supone que la implementación de las Políticas Públicas sea su verdadero Talón de Aquiles (MORATA TIERRA, F., "Gobernación europea y Políticas Públicas" en Morata, F. (Ed.), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 200, pp. 19 y 23.

¹⁴⁶ Sobre algunos conceptos básicos en sede de Políticas Públicas Vid. el ANEXO II.

3.1 El análisis de Políticas Públicas

Existe una relación muy íntima entre los recursos humanos y las Políticas Públicas de los gobiernos. En no pocas ocasiones éstas van a demandar un incremento cuantitativo y cualitativo de los mismos, otrosí de un cambio de mentalización y de actuación, al socaire de la introducción de nuevas culturas y técnicas de gestión, todas ellas encaminadas a que la actividad administrativa aplicada sea adecuada como resultante de un proceso de dotación de los recursos necesarios.

Esta actividad administrativa va a ser evaluada por el análisis de políticas públicas, como conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas, intenta mejorar la calidad del proceso de transformación de los recursos en impactos, implica pues todo el proceso de la política pública y puede centrarse en¹⁴⁷:

- Los aspectos externos a la Administración Pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta...
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- Los medios e instrumentos utilizados -recursos humanos, financieros, organizativos, tecnológicos- para desarrollar la política.

Si entendemos una Política Pública como una forma específica de gestión estratégica, el analista de políticas sirve, en este contexto, como colaborador natural del gestor en todo el proceso, al crear los puentes entre el sistema de valores subyacente en toda política, con el proceso de su implementación y la valoración sobre los resultados conseguidos, desde las distintas lógicas presentes en la actuación de cualquier Administración pública. En este proceso de apoyo a la decisión pública el analista ha de valorar, tanto la capacidad inmediata de responder a una demanda, cuanto la potencialidad de hacerlo en lo mediato, por sí o mediante la utilización de diversas técnicas de gestión. No se trata tanto en este nivel de hacer cosas a través de las personas que componen la organización, como de lograr articular y conseguir

¹⁴⁷ TAMAYO SÁEZ, M., ob. cit., p. 283.

la cooperación entre organizaciones, en pos de uno o varios objetivos estratégicos definidos como comunes¹⁴⁸.

Uno de los enfoques que en las reformas administrativas va tomando fuerza es el fundamentarse en la variable económica en la toma de decisiones (*Public Choice*) siendo uno de los instrumentos básicos los analistas de sistemas como nuevos profesionales. Pero se necesita un mayor y mejor preparado colectivo de Agentes Públicos que sepan aplicar los conocimientos específicos a la decisión pública, lo que supone de suyo que el enfoque económico no es el determinante. Dicho de otra manera el análisis de sistemas ha de suponer la base para una especialización en el análisis de decisiones públicas, habrá de producirse una integración entre las disciplinas de la Ciencia Política y de la Administración, la teoría de la decisión, la económica y el propio análisis de sistemas. Todo ello se traduce en la necesidad de establecer un nuevo papel profesional al servicio de los gobiernos que quede desempeñado por Agentes Públicos en lugares próximos en donde se hayan de tomar las grandes decisiones públicas de las dependencias administrativas. Es decir, personal de asesoramiento y apoyo a la decisión pública. Este personal contribuirá con una amplia y vasta competencia profesional, basada en el análisis de sistemas, la teoría de la decisión cuantitativa y en nueva visión de la Ciencia Política y de la Administración reorientada hacia el estudio y mejora de la toma de decisiones públicas y que tal vez merezca una nueva interdisciplina de Ciencia Política que aporte una sólida base teórica al conocimiento de la gestión y análisis de Políticas Públicas¹⁴⁹.

La incidencia de la Políticas Públicas sobre el funcionamiento de la Administración pública es diferente según su tipología. Las hay con mucho potencial humano pero

¹⁴⁸ “[...] Existe una alianza natural entre la gestión pública, como paradigma que acepta la politización del marco en el que se desarrolla, y el análisis de Políticas Públicas, entendida en su orientación a facilitar la consecución de resultados, mas que a ofrecer las respuestas concretas a cada problema [...]”. (Cfr. SUBIRATS, J. y GOMÁ, R., “Políticas Públicas: Hacia la renovación del instrumental de análisis” en *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 31-32.)

“[...] es necesario reconocer previamente el hecho de que, muchas veces, a pesar de contar con objetivos, ello no significa que esos objetivos sean reales. En las Administraciones públicas, como en cualquier organización compleja, la lucha por competencias y recursos es ciertamente tan o más significativa que las políticas a implementar. Los medios, conseguir una organización potente, llegan a ser más relevantes que los propios fines. Todo ello convierte en difícil la tarea de trabajar con objetivos como instrumento principal para definir responsabilidades y controlar tareas [...]”. (Cfr. SUBIRATS, J., “Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública. Problemas y riesgos de una vida en común” en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, pp. 156-160.)

¹⁴⁹ DROR, Y., “Los analistas de Políticas: Un nuevo papel al servicio del Gobierno” en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999, pp. 510 y ss.

poca capacitación polivalente y al revés. Unas políticas necesitan de unos potenciales y otras de otros.

3.2 El esquema de fases

El establecimiento de fases, de un acotamiento más o menos secuencial en el proceso de Políticas Públicas, es un marco teórico instrumental y metodológico. Pero es cierto que en la práctica, las líneas divisorias entre las diferentes etapas son artificiales y no siempre tienen el mismo orden e importancia, dependiendo del tipo de política. Estas fases pueden y deben en muchos casos superponerse, cambiar su secuencia cronológica o incluso no aparecer nunca a lo largo del proceso¹⁵⁰, mostrándose en no pocas veces desordenados, confusos, superpuestos, caóticos y sin un orden sucesivo entre ellos.

No obstante esta práctica y las críticas recibidas acerca de la irrealidad de las fases y el poco acierto científico de pensar las Políticas Públicas a partir de un orden lógico y de su incapacidad para explicar las cuestiones de fondo, el esquema de fases está pensado para contribuir a explicar cómo funciona, de qué manera se explica el proceso de políticas públicas (*Policy process*).

Existen sobradas razones para fundamentar la permanencia del esquema, pues si bien no sirve para explicar los porqués, sí lo es para describir el cómo funcionan los procesos. Sirven además para resaltar la multiplicidad de interacciones entre los actores y las instituciones, y en definitiva, como descripciones analíticas para un paso previo a la búsqueda de modelos teóricos. El esquema de fases ha mostrado su

¹⁵⁰ Pensemos en la tipología de la Políticas Públicas:
Reglamentarias o regulatorias; destinadas a disciplinar y controlar ciertas actividades (normas obligatorias).
Distributivas; predominan la asignación de nuevos recursos o suponen la autorización de actividades al administrado.
Redistributivas; producen una alteración en el patrón de asignación de recursos (sociales).
Constitutivas, constitucionales o institucionales; conllevan el diseño de las reglas del juego político y de la positivización de los derechos (grandes políticas legislativas).

Surgen nuevos tipos de políticas públicas:
Las que inciden en el proceso de crecimiento y generación de riqueza.
Las que inciden en el proceso de redistribución de rentas.
Las que inciden sobre la dimensión nacional del conflicto social.
Las que gestionan las dimensiones emergentes.

utilidad para generar conceptos analíticos reconocidos como tales por la comunidad científica¹⁵¹.

En nuestro parecer es que el esquema de fases sirve tanto para el genérico estudio del *policy process* como el específico del cometido de las Agentes Públicos. Todo el proceso de Políticas Públicas puede acotarse en tres grandes fases; la de la definición *ex ante* entendido como formulación del problema y prognosis anticipada de la puesta en marcha; la implementación como elaboración de ella y la de evaluación como análisis del *ex post* del resultado.

Diferentes momentos se han expuesto¹⁵² y resulta preferible seccionar aún más el proceso de Políticas Públicas, en aras de una mayor determinación del concreto papel de los Agentes Públicos.

La estructura jurídico-administrativa, el modelo de Empleo Público, el proceso político e histórico y el contexto social son entre otros los que más determinan el papel de los recursos humanos y los de otros actores de la arena político-administrativa¹⁵³.

¹⁵¹ Sobre este planteamiento puede verse *in extenso* en GRAU CREUS, M., "El estudio de las políticas públicas; enfoques y metodologías de análisis" en Grau, M. y Mateos, A. (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y casos*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2002. pp. 36 y ss.

¹⁵² Puede verse en CHAGNOLLAUD, D., *Science Politique*, 3º edic. Dalloz, París, 2000, p. 261:

Identificación del problema.
Tratamiento del programa .
Fase de aplicación.
Evaluación del programa.
Terminación de la acción .

También en Uriarte se diferencian cinco fases en el proceso de elaboración:

La percepción y definición del problema.
La formulación de una solución de una acción de respuesta .
La decisión.

La implementación o puesta en práctica de la decisión.

La evaluación y control de los efectos producidos .

(URIASTE, E., *Introducción a la Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 214.)

Otros, uniendo la fase implementación-ejecución distinguen cuatro fases; 1) Identificación de problemas y de formación de agenda; 2) Formulación y legitimación de alternativas de acción; 3) Implementación; 4) Evaluación (Cfr. GRAU CREUS, M., "El estudio ...", pp. 36-47.)

¹⁵³ En Alemania la importancia de los empleados públicos en la formulación de las políticas públicas y su relativa independencia frente al poder político habría que buscarla en el desarrollo histórico que supuso para la construcción del Estado alemán, la previa existencia a la democracia de la burocracia prusiana.

Por otra parte en Alemania mientras que las políticas públicas se deciden en el nivel federal, se ejecutan a través de la prestación de servicios en los niveles territoriales.

Es importante la figura de los Funcionarios políticos (*Polistische Beamte* que ocupan los puestos de Secretario de Estado y de Director General) y que si bien ocuparían el rango de la denominada élite administrativa y no exentos de cierta complicidad política, poseen la denominada habilidad política y que les serviría para evaluar las implicaciones políticas de

Así pues, este proceso sería el siguiente:

3.2.1 Fase de formulación, identificación o definición del problema

La etapa de formulación viene condicionada por dos cuestiones fundamentales; La inclusión de una cuestión (como problema) dentro de la agenda política del gobierno principal o de sectores especializados, y de otra; la elección de la alternativa más idónea dentro de las posibles¹⁵⁴. Cómo ha adquirido la cuestión el grado de importancia política¹⁵⁵ y como ha sido elegida la Política Pública concreta¹⁵⁶ son los dos momentos para la intervención de los Agentes Públicos.

El objetivo es definir el problema a resolver o formular la respuesta a la demanda de la sociedad. El papel relevante se lo van a llevar entre el técnico altamente cualificado y el político¹⁵⁷, dependiendo de los intereses y conocimientos técnicos personales y de los puestos que ocupan en las organizaciones públicas¹⁵⁸.

La complejidad que adquiere la toma de decisión pública ha conducido a buscar en el concepto de 'redes de políticas'¹⁵⁹. La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política y se conectan unos con otros. Los actores en la red discuten problemas públicos e idean generalmente los instrumentos para su solución.

Es concebido como un modelo de intermediación de intereses, pero puede hablarse de un tipo de subsistema más flexible y menos rígido, las 'redes de asuntos'¹⁶⁰, en

las propuestas; anticipando e influyendo en las reacciones otros actores; y diseñando los procesos que han de maximizar las posibilidades de realización de los objetivos sustantivos de los políticos.

(Cfr. PARRADO DIEZ, S., *Sistemas administrativos comparados*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 113-118.)

¹⁵⁴ BALLART, X. y RAMIÓ MATAS, C., *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000, pp. 504-518.

¹⁵⁵ *Policy windows*.

¹⁵⁶ *Public choice*.

¹⁵⁷ Se ha afirmado la importancia del parámetro cualificación y técnica alta/baja y del parámetro habilidad política alta/ baja. Así se observa que el burócrata con una cualificación técnica baja y unas habilidades políticas bajas no juega un papel en esta fase. (MELTSNER, A. J., *Policy analyst in the bureaucracy*, Berkeley, University of California, 1976.)

¹⁵⁸ Lo que condicionará la influencia en el proceso de los políticos, técnicos y burócratas (Cfr. METCALFE, L. J., "Análisis de Políticas Públicas: El arte de lo factible" en 'Políticas Públicas y Organización administrativa' en *Documentación Administrativa*, nº 224-225, 1991, p. 110.

¹⁵⁹ *Policy networks*

¹⁶⁰ *Issue networks*

la que un grupo de participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública, entrando y saliendo continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromisos mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes.

La elaboración de políticas en las modernas sociedades democráticas tiene lugar en subsistemas cerrados, generalmente alrededor de los diversos departamentos ministeriales y una red de grupos clientelares: la elaboración de políticas es realizada en serie de compartimientos verticales- cada segmento habita al lado de un diverso conjunto de grupos ordenados, y generalmente impenetrable por los grupos desconocidos o el público en general enfatizan la desagregación, existe muchas divisiones dentro del gobierno, la sociedad es altamente fragmentada, y la elaboración de políticas tiene lugar en una variedad de redes caracterizadas por relaciones cerradas entre intereses particulares y diferentes secciones del gobierno¹⁶¹.

En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los departamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente grupo de interés económico y profesional).

Las redes son estructuras políticas que constriñen y facilitan los resultados de políticas pero no los determinan. El concepto *policy networks* surge como una forma específica de *governance*, es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas y de reconocimiento de la variedad de actores no gubernamentales que participan en el escenario público y en los procesos de toma de decisiones¹⁶².

Quiere decirse con todo esto que este espacio determina toda un suerte de influencias en la decisión pública, en la que la autoridad política necesita del total

¹⁶¹ Espacio que es estudiado por la Sociología de las Políticas Públicas.

¹⁶² Los actores que participan en la elaboración e implementación de políticas no son solamente los miembros del congreso, de las agencias administrativas y de los grupos de presión, sino también se incluyen expertos, periodistas, analistas políticos, los cuales cumplen un papel importante en la difusión de las ideas políticas.

Se han identificado hasta seis tipos de redes, en función del grado de integración de sus miembros y la distribución de recursos: Primero identifica una tipología de redes a lo largo de un continuo que varía desde comunidades políticas altamente integradas a redes de asuntos débilmente integradas. Luego identifica redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales y redes territoriales. (Cfr. ZURBRIGGEN, C., "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica" en *Colección Documentos del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.)

apoyo en su decisión. Analistas, directivos, o ejecutores desempeñan esta función de apoyo, y todos o algunos pueden o no, ser Agentes Públicos.

3.2.2 Fase de Implementación

Considerado como momento intermedio entre la decisión y la realización y comprendiendo las acciones encaminadas al alcance de los objetivos previstos, el contenido esencial consistiría en la asignación de recursos para la ejecución de la Política Pública adoptada¹⁶³.

La implementación de políticas requiere la articulación de escenarios de organización y gestión de recursos humanos, simbólicos y materiales, orientados a convertir objetivos en resultados e impactos tangibles, generadores de valor y redistribuidores de oportunidades y beneficios sociales¹⁶⁴.

La implementación supone el escenario ficticio de la maquinaria burocrática potencialmente en movimiento, idealmente cumpliendo, con diligencia y sumisión, las decisiones adoptadas. La esfera política que decide, espera que el aparato administrativo analice la concreta puesta en marcha y su plan de ejecución, y si este resultara incapaz, deberá tomar las decisiones para que ello sea posible o abandonar la decisión.

El analista -interno o externo- conocedor de la organización administrativa, asesorará la conveniencia de abordar o no el reto y el decisor público como agente técnico, político o asesor tomará la decisión que más ventajas comparativas conlleve.

¹⁶³ BAENA DEL ALCAZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 4ª edic., Tecnos, Madrid, 2000, p. 338.

Advertimos sin embargo que como señala un sector doctrinal de la Ciencia Política el anglicismo "*implementación*" interpretado como aplicación o puesta en marcha sirve para designar la fase durante la cual las Políticas Públicas son ejecutadas o puestas en práctica (Cfr. FERNÁNDEZ, A., "Las Políticas Públicas" en CAMINAL BADIA, M. (Coord.), *Manual de ciencia política*, Tecnos, 2ª edic, Madrid, 1999, p. 475.)

¹⁶⁴ SUBIRATS HUMET, J. y GOMÁ, R., "La dimensión de estilo de las Políticas Públicas en España: Entramados institucionales y redes de actores" en *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998, p.185.

3.2.3 Fase de ejecución

Hemos de advertir previamente que ni en la práctica ni en la teórica¹⁶⁵ se distingue claramente entre esta fase y la de implementación, por lo que distinguir el papel de los diferentes actores en esta fase no es siempre sencillo. Es preferible distinguir la fase de implementación de la de ejecución, entendida la primera como presupuesto de la segunda en la medida en que en ella, como una fase intermedia entre la decisión y la realización, comprendiendo las acciones encaminadas al alcance de los objetivos previstos, máxime cuando el cometido de unos u otros agentes si es distinta.

Esta fase, fuertemente condicionada por las precedentes de formulación e implementación, supone la previa decisión de seguir adelante con el plan, y de tal manera la condiciona, que el acierto o fracaso de la decisión adoptada en la consecución de los objetivos propuestos, demuestra su estrecha relación con el momento de la puesta en marcha. No haber hecho adecuadas provisiones de objetivos y adecuada provisión de recursos daría lugar a una brecha entre los objetivos y los resultados, denominada brecha de implementación¹⁶⁶.

Los Agentes Públicos aparecen como los actores protagonistas por excelencia, ante el papel de ejecutor de la puesta en marcha por parte de la Administración¹⁶⁷. Los empleados de base participan en la elaboración de políticas públicas a través de dos vías relacionadas entre sí. Por un lado, toman decisiones que afectan a los ciudadanos con un elevado nivel de autonomía. Por otro lado, a través de su

¹⁶⁵ El término *implementation* es deudor de Wildavsky y Presman (PRESMAN, J. L. y WILDAVSKY, A., *Implementation*, 3º edic., Berkeley, Univ. of California press, 1984.) *Mise en scène* o *Mettre en oeuvre* son los términos que suele utilizar la doctrina francesa para referirse a la puesta en marcha (*appliquer un programme d'action à un problème* en definición de CHAGNOLLAUD, D., *Science Politique*, 3º edic., Dalloz, París, 2000, p. 267.)

Sobre el acotamiento y alcance de esta fase puede verse en INGRAM, H., "La implementación: una reseña y un marco que se sugiere" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999, pp. 591-613.)

¹⁶⁶ *Implementation Gap*.

¹⁶⁷ En palabras de GRAU CREUS se produce un actuar más automático y más apolítico, lo que ha supuesto un menor interés de la Ciencia Política a favor de uno mayor por la Ciencia de la Administración. La diferencia entre decisiones políticas y decisiones administrativas, es que en las segundas se caracterizan por su contenido técnico y por responder a unas pautas de procedimiento burocráticas ya establecidas, toda vez que en el escenario participan además otros actores, tales como profesionales, técnicos, asociaciones, sindicatos, otros ámbitos de la Administración y la ciudadanía. (GRAU CREUS, M., "El estudio...", pp. 36-47.)

interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo¹⁶⁸.

Desde posiciones más tradicionales, con especialización absoluta de papeles -quien decide no ejecuta, y viceversa-, se ha venido utilizando el modelo *Top-Down* o de arriba hacia abajo¹⁶⁹.

Pero el mismo, ante la incidencia en el papel de los Agentes Públicos y ante el agotamiento en su capacidad prescriptiva, ha dado un paso a un modelo alternativo de comprensión de la ejecución de las políticas públicas, pasando el testigo al modelo, llamado *bottom-up*, de abajo hacia arriba. En él, el énfasis del protagonismo pasa del cuartel general al lugar de acción ante el mayor control y por la proximidad e inmediatez para solucionar los casos singulares. El seguimiento de este mecanismo no implica el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la misma al contexto en el que se produce¹⁷⁰. No ha de importar las variaciones que *in itinere* puedan producirse si mejoran al diseño inicial. El dinamismo es implícito y necesario.

En este modelo *bottom-up*, es relevante pues el papel de los Agentes públicos pues no parece conveniente en cualquier caso limitarse a considerar a la burocracia como mera ejecutora indiferente de las decisiones tomadas por aquellos formalmente legitimados para hacerlo, pues el conocimiento inmediato del entorno de estos Agentes incide de manera significativa en esta fase.

Los recursos más importantes que posee la burocracia y que explican la importancia de su papel en este proceso son¹⁷¹:

- El control sobre la información y su misma capacidad profesional.
- La red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Administración se mantienen con el exterior y con la misma cúpula decisional.
- La permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas.

¹⁶⁸ *Street-level bureaucrats* según denominación de LIPSKY. Vg.. Los policías deciden a quién detener y qué tipo de comportamiento debe vigilarse. Los jueces deciden a quién dan una sentencia de libertad condicional o a quién penan con cadena perpetua. Los maestros deciden quién debe ser expulsado y al mismo tiempo que formulan sutiles propuestas sobre cómo debe impartirse la educación. (Cfr. LIPSKY, M., "Los empleados de base en la elaboración de las Políticas Públicas" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, p. 281.)

¹⁶⁹ TAMAYO SÁEZ, M., ob. cit., p. 299.

¹⁷⁰ TAMAYO SÁEZ, M., ob. cit., pp. 304-305.

¹⁷¹ Cfr. SUBIRATS HUMET, J., *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid, 1994, pp. 130-132.

Este dinamismo *bottom-up* supone descentralizar la autoridad decisional en favor de un mayor poder de decisión para los Agentes¹⁷² o de una dirección compartida¹⁷³. Al fin y al cabo los recursos humanos son tanto mediáticos como, en muchos casos, la expresión de la materialización de la concreta Política Pública¹⁷⁴, es decir, el rostro de la Administración pública frente al ciudadano. La ciudadanía a través del contacto personal, va a juzgar a la Administración pública en función del trato que reciba de sus Agentes¹⁷⁵.

3.2.4 Fase de Evaluación

La evaluación de una Política Pública tiene por objeto investigar si los medios jurídicos, administrativos y financieros aplicados permiten lograr los efectos esperados de dichas políticas y la consecución de los objetivos asignados¹⁷⁶.

El concepto y práctica de la evaluación está íntimamente ligado a la construcción y puesta en cuestión del WS. Se ha pasado sucesivamente de una evaluación de acciones a otra de programas y, finalmente a la de Políticas Públicas. Uno de los debates actuales se centra en como mejorar la Gestión Pública mediante la evaluación y de incluir ésta dentro de la actividad fiscalizadora del control externo¹⁷⁷. En el sector público, a diferencia del privado, todavía no existe un criterio claro para valorar las actividades de las Instituciones político-

¹⁷² Este *empowerment* fue recomendado también por PETERS, T. J. y WATERMAN R. H., (Cfr. PETERS, T. J. y WATERMAN R. H., *In search of excellence*, Harper & Row, New York, 1982.) y se encuentra en las recomendaciones del *National Performance Review* (NPR) del Vicepresidente USA Al Gore efectuado en 1993 como propuesta de paradigma postburocrático vinculado a la gestión de calidad. El NPR es un reto para el funcionamiento de la Administración federal en aras de trabajar mejor con un coste menor.

¹⁷³ Esta propuesta de descentralización organizativa, coincidente con el *empowerment* de la NPR puede verse explícitamente en OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, 1ª reimpresión, Barcelona, 1995, pp. 358 y ss.

¹⁷⁴ Pensemos sin más en una Política Pública de incremento de la seguridad ciudadana o la de protección forestal, donde a pesar de la importancia de los medios materiales y técnicos, la acción personal de los efectivos destinados es determinante de su buen resultado.

¹⁷⁵ Paradigmático de ello nos resulta la atención médica de urgencias.

¹⁷⁶ Según expresión del Consejo científico de evaluación francés de 1990.

¹⁷⁷ Sobre el papel de los órganos encargados constitucional de la misión de fiscalización de la Administración y de la necesidad de un replanteamiento de los cometidos de los mismos puede verse en ITURRIAGA NIEVA, R., "La evaluación como forma de control externo de las Administraciones Públicas" en Bañón i Martínez, R. (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002.

administrativas. La evaluación se ha utilizado como arma política de consecución del poder de gobernación, y se ha empleado para registrar hechos pasados o presentes y no para prever el futuro, obviando su extraordinario papel de punto de partida para planificar estrategias de futuro.

La evaluación se concibe de una parte como integrante de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos que pretende contribuir a proporcionar instrumentos para asegurar la eficacia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública. Y de otra, como filosofía en el ejercicio de responsabilidad democrática de los poderes públicos frente a la sociedad y a los ciudadanos usuarios directos de los servicios públicos¹⁷⁸.

La importancia de su papel ha generado toda una *Policy evaluation*, que supone todo un esfuerzo de metodología y sistematización específica, de la práctica evaluativa, hasta el punto de que si bien, pone fin al ciclo de análisis de políticas públicas, constituye la primera fase de otro proceso no menos exento de un método propio de sistematización¹⁷⁹.

En estrecha conexión con la NGP y la Ética pública y la cultura organizativa, el cometido de los recursos humanos es de notoria importancia, no sólo por que ellos son evaluados, sino porque también pueden ser evaluadores -al menos en el control interno- y coadyutores de quienes lo hagan externamente. Sin evaluación no hay rumbo claro de los organismos públicos, habrán decisiones, implementación, y controles formales pero todo ello carente de una dirección estratégica.

No cabe considerar la evaluación exclusivamente desde su dimensión técnico-gerencial¹⁸⁰, ni tampoco desde su óptica política, pues las Políticas Públicas son resultados de decisiones¹⁸¹ técnicas y políticas, y si para las primeras priman los criterios de eficacia para las segundas, lo hacen los de impactos¹⁸². Se distinguen dos

¹⁷⁸ BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., "La evaluación de la acción pública como responsabilidad democrática" en Bañón i Martínez, R. (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002..

¹⁷⁹ GASCÓ HERNÁNDEZ, E., "Hacia una sistematización de la evaluación de programas y Políticas Públicas", en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 23, Enero-abril 2002, p. 55.

¹⁸⁰ Ésta puede autoevaluarse (control interno) mediante un *check list* organizativo que entre todos los elementos de la organización agrupe información sobre la estructura de los empleados públicos (RAMIO MATAS, C., "Las auditorias de gestión: La evaluación de las dimensiones organizativas de la Administración" en Bañón i Martínez, R. (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002, p. 101 y ss.)

¹⁸¹ Cfr. RUANO DE LA FUENTE, J. M., "La doble naturaleza técnica y política de la evaluación del rendimiento" en Bañón i Martínez, R. (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002, p. 34.

¹⁸² Cuando la evaluación es posible, puede no ser oportuna políticamente, y cuando ésta la requiere pueda ya no ser posible, lo que da lugar a la denominada "paradoja de la evaluación".

tipos de evaluación: la destinada a determinar y medir los resultados o el grado de cumplimiento de los objetivos fijados y, la evaluación del impacto de las consecuencias de las políticas en la realidad social y política¹⁸³.

Toda Política Pública supone la introducción de un cambio y quienes más peligro corren en ello son los propios que intentan llevarlo a cabo. Los cambios se pueden producir sólo en la realidad social destinataria sino en los propios ejecutores. La factibilidad de una Política Pública determinada está doblemente relacionada con la aceptación de la misma por sus destinatarios y con la posibilidad de que el órgano ejecutor disponga de la estructura y *praxis* de gestión adecuada¹⁸⁴.

Aunque no se realice de forma habitual, sería posible y deseable además llevar a cabo una evaluación interna de interés para los Agentes implicados y para los estudios administrativos.

Se trataría de realizar una serie de operaciones en el interior mismo de las organizaciones administrativas para valorar si los recursos asignados fueron rectamente utilizados, en definitiva para comprobar si se llevó a cabo una buena administración. Se podría obtener de este modo una orientación sobre la capacidad de la maquinaria burocrática. Pero la realidad es que la clase política suele estar poco interesada en esta cuestión.

Nos hallamos pues frente a la evaluación entendida como actividad constante que realizan multitud de sujetos, como periodistas, políticos, empleados públicos o ciudadanos, que a diario evalúan o, lo que es lo mismo, formulan juicios de valor sobre las políticas gubernamentales, toda vez que asiste desde hace un tiempo a la proliferación de estudios de evaluación de políticas públicas (*Evaluation research*), llevados a cabo por especialistas de acuerdo con métodos que son propios de las ciencias sociales, mediante los cuales se pretende obtener un conocimiento de base científica acerca de los resultados realmente obtenidos por las políticas¹⁸⁵.

La fase de evaluación sirve para poner en común los conocimientos y destrezas de los implicados en la política y contribuir a su formación. Los empleados públicos aparecen ahora como implicados con distintos papeles en el esquema de fases, bien asesores, decisores, ejecutores, evaluados o evaluadores.

¹⁸³ GRAU CREUS, M., "El estudio... p. 45.

¹⁸⁴ MUÑOZ MACHADO, A., "Políticas Públicas y modelos de gestión de las organizaciones" en Bañón i Martínez, R. (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002, p. 91 y ss.

Podemos distinguir cuatro tipos de evaluación; Una primera evaluación posible, quizás la más lineal, es la llamada evaluación de *procesos*, evaluación de *contenido*, evaluación de *impactos* y evaluación de *resultados*.

¹⁸⁵ FERNÁNDEZ A., "Las Políticas Públicas" en Caminal Badia, M. (Coord.), *Manual de ciencia política*, Tecnos, 2ª edic, Madrid, 1999, pp. 479-480.

La evaluación cumpliría las funciones de información, legitimación y la de reasignación de objetivos y recursos¹⁸⁶, y que bien utilizados son elementos de discernimiento para ir adecuando la estructura a las necesidades, en busca de la mayor eficacia y eficiencia. Si no se analiza, no se puede describir correctamente, y sin descripción, no hay fórmulas prescriptivas útiles. La cultura organizativa es vital en este cometido, sin honestidad y gravedad, no puede ultimarse el proceso de Políticas Públicas.

De la misma manera que la primera y segunda secuencia son determinantes para la puesta en marcha, esta cuarta fase lo es para la última.

3.2.5 Fase de terminación, sucesión o transformación

Tras la evaluación son posibles tres decisiones¹⁸⁷: su mantenimiento, su terminación o su sustitución por otro nuevo.

No es frecuente que muchos programas públicos se terminen, porque una vez empezadas las políticas públicas tienen vida propia: desarrollan organizaciones, contratan personal, crean una clientela que depende del programa para ciertos servicios. Puede que las organizaciones, programas y políticas públicas no sean inmortales, pero son relativamente pocas las que se terminan.

Desde el punto de vista meramente racional cabría suponer que, tras la evaluación, se debe optar por la continuidad, la redefinición o el cese de un programa público, pero la realidad demuestra que existe una notable dificultad en conseguir que algunos de ellos cesen en su actividad, a pesar de que su evaluación sea negativa o que halla desaparecido el problema que pretendían resolver. Es más habitual la redefinición del problema y la sucesión de una política por otra, antes que su desaparición, situación que no debe confundirse con la que supone la aparición de una política totalmente nueva¹⁸⁸. En consecuencia, la sucesión, sustitución o transformación de las políticas públicas es el destino más probable de un programa o política existentes¹⁸⁹.

¹⁸⁶ BAENA DEL ALCAZAR, M., *Ibidem*.

¹⁸⁷ OLMEDA GÓMEZ, J. A., *Ciencia de la Administración*, Vol. I Teoría de la Organización y Gestión Pública, UNED, Madrid, 1999, p. 586.

¹⁸⁸ FERNÁNDEZ A., ob. cit., pp. 481-482.

¹⁸⁹ Y pueden adoptar diversas formas (FERNÁNDEZ A., ob. cit.):
Lineal. Implica la sustitución directa de un programa, política u organización por otra, o el simple cambio de su emplazamiento administrativo.

Si bien la adopción de la alternativa, es más propia de los decisores políticos, ésta no se encuentra exenta de la influencia de los empleados públicos, ante el diverso papel asumido en los distintos momentos, lo que le convierte en uno de los factores más importantes de dependencia histórica (*Path dependency*), pues las dificultades más comunes que se oponen a la terminación de las Políticas Públicas suelen estar motivadas por:

- Renuencia intelectual, por parte de quienes están involucrados emocionalmente. Pocas personas desean oír fallos o grandes cambios en programas que han sido diseñados para funcionar.
- Permanencia institucional, derivada del hecho de que las organizaciones especializadas están diseñadas para durar.
- Conservacionismo dinámico, practicado por las organizaciones que adaptan su funcionamiento con el fin de sobrevivir.
- Coaliciones antiterminación, provocadas tanto por la burocracia interna como por los beneficiarios externos.
- Obstáculos legales que puedan impedir una decisión de terminación arbitraria.
- Altos costes políticos.

No hay que menospreciar los intereses de los propios Agentes Públicos, bien porque ahora no se sepa que hacer con ellos, bien porque se presione para mantenerlos en la organización. Los evaluados evaluándose poco nos dirá sobre la bondad de su destino con relación al principio de buena administración y ciertamente es difícil la tarea.

4.- Las diferentes políticas públicas como justificación de una distinción sistémica y sistemática de agentes públicos

Vista la interrelación de las Políticas Públicas, como secuencia procesual, con los Agentes Públicos como actores o factores de las mismas, es momento de

Fusión. Algunas sucesiones traen consigo la refundición de varios programas en uno solo.

División. Algunos programas se dividen en dos o más componentes individuales.

No-lineal. Algunas sucesiones son complejas y comportan elementos de otros tipos como, por ejemplo, en la creación de un nuevo departamento ministerial.

plantearse si el cometido de estos como actores integrantes de la *policy community*, merece ante la diversidad de estas Políticas, ante la emergencia de algunas de ellas o el reto novedoso de otras, siempre y cada vez más acechante, una distinción entre estos Agentes Públicos, o incluso desde todos los que prestan servicios en la ejecución de las mismas.

Se trataría de la posibilidad de poner orden a la siguiente situación:

- Distintos Agentes para distintas Políticas Públicas.
- Distintos Agentes para distintas fases.
- Mismos Agentes y distintas funciones en el esquema de fases.
- Ni todos los Agentes en plantilla están preparados, ni disponibles y a veces, ni dispuestos para afrontar todos los retos emergentes¹⁹⁰.
- No todos los actores tendrían la consideración de Agentes Públicos¹⁹¹.
- El papel de los llamados colaboradores ocasionales como actores es muy significativo¹⁹².

Hemos visto en la primera parte que en el Empleo Público comparado y doméstico se ha realizado un intento de taxonomizar a la heterogeneidad del personal que sirve a la Administración. Las clasificaciones más utilizadas han sido las siguientes:

- La distinción que opera entre actividades intelectuales y manuales.
- Distinción entre funciones de autoridad o de potestades públicas y servicios que no la impliquen¹⁹³. Diversas opiniones científicas se oponen a esta diversa clasificación¹⁹⁴ o bien se muestran reticentes ante la falta de criterios claros y determinantes de distinción, pues el problema se halla en la

¹⁹⁰ Pensemos, por proximidad temporal y local, que en España recientemente y para la tramitación de los expedientes de regularización de inmigrantes se ha tenido que contratar a Empresas de Trabajo Temporal.

¹⁹¹ Protección civil, Cruz Roja, Voluntarios de ONGS en los desastres ecológicos...

¹⁹² Decisores políticos, Asesores, Analistas...

¹⁹³ Es el caso del derecho alemán ya visto.

¹⁹⁴ “[...] esa distinción está lo suficientemente desacreditada en el plano teórico (Francia) y en su aplicación práctica (Alemania), como para rechazarla en cuanto principio cardinal de la organización del Empleo Público. Pues no sólo es evidente que esa división del personal público, según se vio, ha creado innumerables problemas en la República Federal Alemana, que aquí (España) serían aún más difícil de superar, sino que ya ha fracasado en países con una notable experiencia administrativa, como en Francia, donde a pesar de que durante mucho tiempo una parte de la doctrina distinguía entre los empleados que realizaban funciones de autoridad y funciones de gestión, no ha habido nunca en la práctica ni en la jurisprudencia algo que haya justificado esta distinción[...]”.

(Cfr. PARADA VÁZQUEZ, R., ob. cit., p. 423.)

indeterminación del concepto de Función Pública y otros semejantes (potestades públicas, potestades administrativas, ejercicio de autoridad, de *imperium...*) que precisan de una delimitación¹⁹⁵.

- Otro criterio distingue entre funciones de policía, entendidas en sentido amplio, de las actividades de mera gestión o prestación de servicios, o las puramente administrativas, siendo las primeras aquellas que supongan una eventual imposición de limitaciones al ejercicio de derechos particulares o sean instrumentales a ellas, tales como la inspección, control, sanción...¹⁹⁶.
- Otros distinguirían entre dos tipos de autoridad, la externa que se realiza en la calle, y la interna, vinculada al principio de jerarquía¹⁹⁷.
- Otro criterio de distinción puede verse en la que diferencia entre Agentes Públicos y los Asalariados Privados de la Administración¹⁹⁸.
- Aquel que distingue entre funciones permanentes y funciones ocasionales¹⁹⁹.
- Otra distinción sería la del personal estatutario y personal contractual²⁰⁰.
- Entre personal propio y externo²⁰¹.
- Otro basado en la graduación de la intensidad con que despliegan sus efectos los principios Constitucionales de jerarquía y objetividad en la eficacia²⁰².
- Distinciones que orbitan en torno a criterios funcionales²⁰³.

¹⁹⁵ “[...] El criterio más depurado del ejercicio o no de una potestad pública no está exento de problemas en la práctica. Si identificamos ésta con la equiparación de poderes exorbitantes del derecho común, tales como policía, inspección, sanciones, expropiaciones o cualesquiera restrictivas de derechos individuales, podría certificarse la defunción casi completa de la institución funcionarial [...]”. (BAÑO LEÓN, J. M., “Garantía constitucional de la Función Pública y reforma administrativa” en *Delitos de los funcionarios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994, p. 12.)

¹⁹⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 75.

¹⁹⁷ PÉREZ LUQUE, A., *La estructura de personal de las Corporaciones Locales*, Comares, Granada, 1999, p. 89 y ss.

¹⁹⁸ Utilizado para diferenciar al personal permanente, y que obedecerá bien al criterio de la naturaleza de la persona a quien se presta el servicio; o la naturaleza de las funciones¹⁹⁸. Son Agentes Públicos si participan en la ejecución directa del servicio público. Y ello aunque sean subalternos, lo que implica considerar el servicio público de manera muy amplia, lo serán todas aquellas personas que forman parte de la actividad inherente al servicio público. Por el contrario, no serán (su estatuto es del “asalariado de derecho privado”) los que forman parte de las actividades industriales o comerciales de la Administración, ya que estas no son específicas del servicio público. En el derecho francés a partir de 1954 se consideró por la jurisprudencia que las funciones son las determinantes. (Cfr. AUBY, J. M. y AUBY, J. B., *Institutions administratives*, 7^a édition, Dalloz, París, 1996, p. 372.)

¹⁹⁹ También deudora de AUBY (AUBY, J. M. y AUBY, J. B., ob. cit., p. 369.)

²⁰⁰ Puede verse claramente en la Función Pública comunitaria.

²⁰¹ AUBY, J. M. y DUCOS-ADER, R., *Droit Administratif: La Fonction Publique, les biens publiques, les travaux publics*, Dalloz, 13^a edic., París, 1973, p. 21.

²⁰² FONDEVILA ANTOLÍN, J., *Constitución y Empleo público. Estudios y propuestas en relación a un régimen jurídico común*, Comares, Granada, 2000, pp. 129 y ss.

²⁰³ En la antigua URSS la nomenclatura unificada de funciones y empleos (NUFE), realiza una estructuración funcional sobre las categorías de Dirigentes, Especialistas y Agentes

Desde los criterios expuestos una ordenación conformadora de una distinción, debería tener en cuenta los siguientes criterios orientadores:

1. La distinción debe hacerla la ley.
2. Una distinción basada en el régimen jurídico es a nuestro juicio secundaria, ante el carácter instrumental del derecho. Se aplica distinto régimen jurídico, porque existe una distinción principal.
3. La intentada y profética distinción de BERTHÉLEMY de funcionarios de autoridad vs. gestión, no sirve en la actualidad pues esta última debe entenderse como actividad preparatoria de actos administrativos, como actividad no decisoria o actividad de trámite²⁰⁴.
4. En orden a las Políticas Públicas, y en definitiva a la subsiguiente actividad administrativa, el criterio predominante ha de ser el funcional. El distinto cometido de los Agentes Públicos en el esquema de fases, justifica la intervención de unos u otros, quienes por mor de esta función estarán sometidos y amparados por un diferente régimen jurídico.
5. El ejercicio de funciones que impliquen el ejercicio de autoridades públicas o del de potestades públicas es un concepto jurídico indeterminado, sobre el que además no existe una idea unitaria y homogénea de su sentido. Se hace preciso una delimitación de ellos en la norma reguladora. Igualmente se precisa una clarificación del concepto de Funciones Públicas en su acepción amplia y equivalente por tanto a la de servicio público.
6. Buena parte de los actores en las Políticas Públicas no son empleados públicos, lo que da lugar a una delimitación negativa de los mismos. La aplicación de la contratación administrativa, o cualesquiera otras técnicas de externalización, de administración impropia, de técnicas de asociación en el

técnicos. Los juristas soviéticos califican en el Empleo público al personal de servicios (que no adoptan actos jurídicos) y a funcionarios (personal de dirección, personal de ejecución y representantes de poder) (Cfr. LESAGE, M., *La Fonction publique en Union Soviétique*, PUF, París, 1973, pp. 6-7.)

El PCUS usó para los funcionarios el nombre de trabajadores (*robotnik*), y más propiamente para los funcionarios (*delxuttones*) se usa como palabra similar al de representantes del poder. El Gobierno de la URSS al no existir un Estatuto para la Función Pública, ha adoptado diversas resoluciones para diversos y distintos servicios de interés público de la Federación. (CASADO IGLESIAS, E., "La reforma de la función pública", en *Revista General del Derecho*, Valencia, 1991.)

²⁰⁴ La nueva redacción de los artículos 167 y 169 del TRRL, añaden en la escala de administración general la subescala "De gestión" cuyo cometido es la realización de tareas de apoyo a las funciones de nivel superior dentro de las comunes al ejercicio de la actividad administrativa.

ejercicio de Funciones Públicas debe explicitar sin dudas, que se trata de personal exterior no integrante del Empleo Público.

7. La idea de Agente Público debe identificarse con la de ejercicio de Funciones Públicas y esta a su vez con el servicio público entendido en su amplio acepción actual de actividad administrativa.
8. Una estructuración en el Empleo Público anclada en criterios funcionales aparece como la más idónea siempre que se haga de una manera clara que no deje lugar a ambigüedades.
9. El recurso a las técnicas contractuales también exigiría el principio constitucional del mérito, pero estas han de servir para cubrir funcionalidades sociales diferentes, fundamentalmente relacionadas esta vez con los grandes valores gerenciales de la eficacia y la eficiencia.
10. Los Agentes Públicos junto al recurso al personal externo pueden cubrir todo el espectro de necesidades del proceso de Políticas Públicas, desde su formulación hasta su elaboración.

Teniendo en cuenta la importancia de que cada vez más van significando las Políticas Públicas como solución a los problemas sociales, justificaríamos y exigiríamos una actual distinción de Agentes públicos. A pesar de la evolución de la Administración, esta seguirá necesitada del revestimiento de potestades para el desempeño de determinados servicios²⁰⁵, pero otros no lo precisan, ni tampoco precisan su perpetuación porque dejan de ser necesarias.

Parece necesario que si hay diferentes Políticas Públicas que conllevan distintas formas de ejercer la actividad administrativa, necesaria para ejecución del contenido de las Políticas Públicas, que también hayan diversos Agentes Públicos que funcionalmente hagan lo que esta actividad exija. Si esto es así algo tendrá que

²⁰⁵ “[...] Cuando la Administración Pública actúa dentro de los ámbitos de gestión y protección de intereses generales, conectados con el ejercicio de la soberanía estatal, suele hacerlo a través de funcionarios que ejercen una potestad pública indelegable, con carácter de autoridad pública, lo que supone el ejercicio más típico y caracterizador de la Administración Pública. Pero en aquellos supuestos en los que la actuación de la Administración abarca actividades propias del actual grado de intervencionismo estatal en la vida y desarrollo de las sociedades modernas, el tipo de funcionario, o de empleo público, encargado de la gestión de tales actividades no precisa estar revestido de potestades especiales emanadas de la soberanía del Estado. Aparecen así conectadas dos cuestiones esenciales, tipología de empleados públicos y variedad de funciones de la Administración, que se entrecruzan a su vez en los conceptos de soberanía estatal y de intereses generales protegidos [...]”.

(GÓMEZ MUÑOZ, J. M., *Libre circulación de trabajadores en el empleo público. Adecuación comunitaria del Ordenamiento Jurídico español*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1996. pp. 181-183.)

señalar quiénes, cómo y en qué condiciones se van a prestar estas distintas funciones. Es decir se trata de enfocar a los distintos agentes dentro de un *locus* -una organización, una institución o una función, o un cometido- en el que sean elementos de algo superior a lo que sirven cumpliendo unos objetivos limitados. Y una vez ubicados en ese *locus* hay que sistematizar la distinción para que desde esa distinción exista una coherencia y racionalidad organizativa.

CAPÍTULO TERCERO.- EL ENFOQUE SISTÉMICO COMO METODOLOGÍA PARA UNA ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

1.- El análisis sistémico como método de conocimiento y control de realidades

El "todo es mayor que la suma de las partes" diría ARISTÓTELES. Otros autores como NICOLÁS DE CUSA o LEIBNIZ tuvieron esta concepción de que algunas realidades son un conglomerado interactuante de elementos como unidades últimas, única e indivisibles, y no un mero agregado de ellos, sin unidad de cosas hasta que se impuso el paradigma cartesiano-mecanicista²⁰⁶.

La concepción globalista de la antigüedad, entra en crisis a mediados del siglo XV con la aparición en 1637 del "Discurso del Método", de DESCARTES. El pensamiento filosófico y científico de los siglos XIX y XX anclado en las pautas del pensamiento cartesiano, ha ido poco a poco elaborando un nuevo método que empieza a gestarse cuando en el siglo XIX los termodinámicos substituyen el binomio cartesiano estructura-función por el de estructura-evolución.

La visión analítica explicaba un todo a partir del comportamiento de las partes integrantes, mientras que en la visión o enfoque sistémico, algo va a ser explicado o considerado como parte integrante de un todo superior y a ser descrito en términos de su relación con éste, de las propias partes integrantes y de las interacciones entre éstas.

La sistémica deviene de un proceso histórico y filosófico que desemboca en un método para analizar y estudiar la realidad y desarrollar modelos, una cosmovisión cuya clave es la convicción de que cualquier parte de la creación, por pequeña que sea, que podamos considerar, juega un papel y no puede ser estudiada ni captada su realidad última en un contexto aislado.

Ver sistemas supone asimismo una inteligencia sistémica. Si entendemos por inteligencia a la facultad espiritual con la que se captan, relacionan y se forman las ideas. Como la comprensión y el conocimiento de las cosas. Como una acción, proceso y efecto-resultado de comprender. La intelección sistémica pues, conlleva un alcance y amplitud de horizontes, un discernimiento, mentalidad, penetración,

²⁰⁶ El concepto mismo de sistema fue tratado con frecuencia desde KANT y especialmente en el curso del idealismo alemán (por FICHTE, SCHELLING y HEGEL), que presentaban sus pensamientos, inclusive las diversas fases de los mismos, como sistemas.

perspicacia, y perspectiva discursiva, especulativa, e intuitiva, que va más allá de lo habitual al ser más penetrante, profunda, receptiva, y sensible.

Los sistemas no existen en la naturaleza, solo existen en la mente y en el espíritu del que los crea. Por ello es herramienta para conocer y controlar la sociedad en su totalidad. Desde una perspectiva sociológica puede hablarse del mundo planeta tierra²⁰⁷ como el macrosistema último, y del ser humano como el elemento más pequeño.

Hemos pasado de la era de las máquinas a la era de los sistemas, y del paradigma cartesiano al sistémico. Pero el enfoque sistémico no se agota en sí mismo ni es la última palabra. Hay que pensar ya en la posibilidad de hablar de la 'metasistémica', o paradigma que sustituya al actual enfoque sistémico.

1.1 La perspectiva holística y metodológica de la Teoría General de los Sistemas

La manera de aproximarse a los problemas con criterio sistémico es lo que se denomina *approach* o enfoque sistémico. Supone aprehender el fenómeno o problema a estudiar en toda su amplitud y globalidad, de manera holística.

En el enfoque sistémico, como observación y análisis holístico o global:

- Se genera conocimiento acerca del comportamiento de los sistemas, lo que facilita a los gestores información de las consecuencias previsibles de sus diferentes líneas de actuación.
- Existe una consideración teleológica o de las causas finales de los sistemas; es decir, los sistemas desarrollados por el hombre están basados en un propósito u objetivo.
- La dependencia mutua del comportamiento de las partes de un sistema demanda la realimentación como mecanismo que refleja los efectos que tienen los cambios en las partes componentes o en el entorno que lo rodea.
- Los sistemas son multidisciplinarios, ningún sistema es dominio exclusivo de una única disciplina, y su análisis exige un estudio desde tantas perspectivas como disciplinas involucre.

²⁰⁷ Se ha dicho que tan sólo el planeta Tierra como totalidad es un sistema cerrado, por el momento, abstracción hecha de la influencia que recibe de las radiaciones solares, Pero en realidad sabemos que no es así. Es cuestión de esperar, toda vez que en visión cósmica pertenecemos a un sistema planetario-solar.

- El ciclo de la vida del sistema, es considerado desde las etapas iniciales de su concepción y diseño.
- Los sistemas se consideran dinámicos en esencia.
- Se considera de forma explícita la relación eficacia/coste como indicador de la utilidad de los sistemas.

Tanto el enfoque como el análisis sistémico se puede realizar de dos maneras distintas: Una cognitiva y otra decisional. Estas dos maneras de aproximarse a los sistemas reflejan el doble objetivo de toda la metodología de sistemas: Conocer y controlar los sistemas mismos.

Al enfoque de sistemas puede llamársele correctamente teoría general de sistemas aplicada. La 'Teoría General de los Sistemas'²⁰⁸ (en adelante TGS) facilita la unificación de muchos campos del conocimiento y ha sido usado por las ciencias físicas, biológicas y sociales, como marco de referencia para la integración de la teoría organizacional moderna. El primer expositor de la TGS, LUDWING VON BERTALANFFY, intentó el logro de una metodología integradora para el tratamiento de problemas científicos. La meta de la TGS no es buscar analogías entre las ciencias, sino tratar de evitar la superficialidad científica que ha estancado a las ciencias. Para ello emplea como instrumentos, modelos utilizables y transferibles entre varios continentes científicos, toda vez que dicha extrapolación sea posible e integrable a las respectivas disciplinas.

Sobre estas bases se constituyó en 1954 la *Society for General Systems Research*, cuyos objetivos fueron los siguientes:

- Investigar el isomorfismo de conceptos, leyes y modelos en varios campos y facilitar las transferencias entre aquellos.
- Promoción y desarrollo de modelos teóricos en campos que carecen de ellos.
- Reducir la duplicación de los esfuerzos teóricos.
- Promover la unidad de la ciencia a través de principios conceptuales y metodológicos unificadores.

²⁰⁸ Las obras que hemos seguido para ello son principalmente; BERTALANFFY, L. VON, *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura económica de España, Madrid, 1976.; BERTALANFFY, L. VON, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas*, Alianza Editorial, 3ª reimp., Madrid, 1992; BERTALANFFY, L. VON; ROSS ASBY, W. y WEIMBER, G. M., *Tendencias en la Teoría General de Sistemas*, Alianza Universidad, 3ª reimp., Madrid, 1987.; LUHMANN, N., *Fin y Racionalidad en los Sistemas*, Edit. Nacional, Madrid, 1983.; LUHMANN, N. *Introducción a la Teoría General de los Sistemas*, (Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate) Anthropos, Barcelona y Univ. Iberoamericana, México, 1996.

A pesar de la intención de establecer una ciencia holística o general de los sistemas, en las décadas de los 60 y 70 se produjo una fragmentación de la pretendida visión unificadora de los sistemas, desarrollándose diferentes metodologías.

1.2 La Tecnología, Filosofía, Ontología y Epistemología de los sistemas

Los problemas que surgen en la sociedad moderna y en la tecnología, ante la complejidad de los mismos requieren de una nueva visión, que rompa con la tradicional, pues ésta se demuestra insuficiente. Ahora se precisa de visiones y actitudes de naturaleza holista, generalista e interdisciplinaria. Los sistemas constituyen el meollo de una tecnología y una tecnocracia nueva, de ahí, que surja un territorio propio para la *tecnología de sistemas*.

Igualmente se puede hablar de una filosofía de sistemas, ya que toda teoría científica de gran alcance tiene aspectos metafísicos. La filosofía de sistemas conlleva una ontología, una epistemología y una filosofía de valores de sistemas. Esta filosofía representa una reorientación del pensamiento y visión del mundo resultante de la introducción del 'sistema' como nuevo paradigma científico, en contraste con el analítico-mecanicista-causal. De la misma manera que toda teoría científica de gran envergadura la TGS tiene sus aspectos metacientíficos o filosóficos. La filosofía supone pues el nuevo paradigma para conocer y entender los fenómenos o realidades.

La ontología se aboca a la definición de un sistema y al entendimiento de cómo están plasmados los sistemas en los distintos niveles del mundo de la observación, es decir, la ontología se preocupa de problemas tales como el distinguir un sistema real de un sistema conceptual²⁰⁹.

Por su parte la epistemología de sistemas se refiere a la distancia de la TGS con respecto al positivismo o empirismo lógico, fiscalista y atomista. La TGS supone que la física no es el único lenguaje de la ciencia ni en los átomos se encuentran los fundamentos últimos indubitables sobre los cuales asentar el conocimiento. Frente a este reduccionismo, la ciencia se muestra como una de las perspectivas que el hombre, con su dotación y servidumbre biológica, cultural y lingüística, ha creado

²⁰⁹ Los sistemas reales son, por ejemplo, galaxias, perros, células y átomos. Los sistemas conceptuales son la lógica, las matemáticas, la música y, en general, toda construcción simbólica.

para vérselas con el universo al cual está arrojado y adaptado merced a la evolución y la historia.

La filosofía de valores de sistemas se preocupa de la relación entre los seres humanos y el mundo. El mundo no es un conjunto de partículas físicas gobernadas por el azar, sino un orden jerárquico simbólico.

Todas estas aplicaciones de la perspectiva de la TGS surgen en respuesta al agotamiento e inaplicabilidad de los enfoques analítico-reduccionistas y sus principios mecánico-causales. El principio clave en que se basa la TGS es la noción de totalidad orgánica, mientras que el paradigma anterior estaba fundado en una imagen inorgánica del mundo.

La TGS se basa en dos pilares básicos: aportes semánticos y aportes metodológicos. Las sucesivas especializaciones de las ciencias obligan a la creación de nuevos términos, que se acumulan durante sucesivas especializaciones, llegando a formar casi un verdadero lenguaje que sólo es manejado por los especialistas. De esta forma surgen problemas al tratarse de proyectos interdisciplinarios, ya que los participantes del proyecto son especialistas de diferentes ramas de la ciencia y cada uno de ellos maneja una semántica diferente a los demás.

Los aportes semánticos se concretan en una suerte de conceptos básicos de la Teoría General de Sistemas y que introducidos sucesivamente por las diferentes escuelas que han ido surgiendo al hilo de la TGS²¹⁰.

En cuanto a los aportes metodológicos la dinámica de sistemas comprende una metodología para la construcción de modelos de sistemas sociales, que establece procedimientos y técnicas para el uso de lenguajes formalizados.

1.3 Tendencias en la Teoría General de Sistemas (Modelos Cibernéticos y la Teoría de Juegos)

²¹⁰ Las diferentes escuelas sistémicas son:
La *Teoría General de Sistemas* fija la atención en la "consideración teológica" o del propósito u objetivo del sistema, tratando de profundizar en el "conocimiento" del mismo.
La *Dinámica de Sistemas* se apoya fundamentalmente en las características de "retroalimentación" y de "dinamismo" que tienen los sistemas.
La *Ingeniería de Sistemas* realiza el enfoque global a lo largo del tiempo, contemplando como un todo el "ciclo de la vida" del sistema
El *Análisis de Sistemas* tiene sobre todo presente la limitación de recursos, usando el binomio "coste/eficacia" como uno de los criterios básicos en la elección de alternativas, a la vez que se resalta la "multidisciplinariedad" del enfoque.

La tecnología y la sociedad modernas se han vuelto tan complejas que los caminos y medios tradicionales no son ya suficientes y se imponen actitudes de naturaleza holista o de sistemas y generalistas o interdisciplinaria. Van apareciendo tendencias en la teoría de sistemas²¹¹ cuya pretensión no es sino la de encontrar respuestas dentro de esta compartida visión, de esta filosofía de entendimiento. Suponen pues aplicaciones concretas de la matriz disciplinar.

De entre todas ellas²¹² queremos ahora destacar dos. La 'Cibernética' de WIENER²¹³ como teoría de los sistemas de control basada en la comunicación (transferencia de información) -entre sistema y medio circundante, y dentro del sistema- y en el control (retroalimentación) del funcionamiento del sistema en consideración al medio. Esta ciencia, muy compleja, estudia, valiéndose para ello de las matemáticas, la física, la sociología, la neurofisiología... "los mecanismos de control y de comunicación en los seres vivos y en las máquinas". Una de las definiciones más acertadas de esta ciencia es la que define a la cibernética como "el arte de hacer eficaz la acción".

Supone la investigación de las técnicas por las cuales la información se transforma en la actuación deseada. Los mecanismos de control y de autocorrección en las máquinas sirven para lo mismo. El principio se conoce como *feedback* (realimentación), En consecuencia, de acuerdo con los principios de la cibernética, el orden (disminución de la entropía) es lo menos probable, y el caos (aumento de la entropía) es lo más probable. La conducta intencionada en las personas o en las máquinas exige mecanismos de control que mantengan el orden, contrarrestando la tendencia natural hacia la desorganización²¹⁴.

El proceso de transformación de la información, de entradas a salidas, se produce en lo que se denomina procesador. Si se conocen los detalles de este proceso se le denomina caja blanca. La caja negra se utiliza para representar a los sistemas cuando no sabemos qué elementos o cosas componen al sistema o proceso, pero sabemos que a determinadas entradas corresponden determinadas salidas y con ello

²¹¹ BERTALANFFY, L. VON, ob. cit., p. XIV y p. 16 y ss.

²¹² Teoría de los Conjuntos; Teoría de las gráficas; Teoría de las redes; Teoría de los compartimientos; Teoría de la decisión; Teoría de las colas; Teoría de la información; Teoría de los autómatas...

²¹³ WIENER, N., *Cybernetics*, 1948. vocablo adoptado por Wiener en el año 1947 y que procede del griego *Kybernetes*, es decir, piloto o timonel. Traducción al español como *Cibernética: control y comunicación en el animal y en la máquina* (1948).

²¹⁴ La segunda ley de la termodinámica postula que en los procesos naturales existe una tendencia hacia un estado de desorganización, o caos, que se produce sin ninguna intervención o control.

poder inducir, presumiendo que a determinados estímulos, las variables funcionarían en cierto sentido.

Hay que recordar que la TGS tiene una percepción dinámica de la realidad como constituida por procesos. Todo proceso implica un cambio en el tiempo aunque siempre originado por el mismo tiempo, por la materia, la energía o la información. El proceso que representa el objeto es modelizado por medio de un artificio, conocido como 'caja blanca/negra' y que unas veces actúa sobre procesos del entorno, comportándose como un campo al que se denomina procesador y otras veces, es afectado por procesos del entorno, identificándose como un flujo. Por ello un modelo cibernético no es otra cosa que un flujo de información procesado por el modelizador.

Con la Cibernética, la complejidad entra verdaderamente en escena en la ciencia, el carácter fundamental del concepto de complejidad aparece enlazado con los fenómenos de autoorganización. La complejidad comprensiva de cantidades de unidades e interacciones de certidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios, supone encontrarse con los límites de nuestro propio entendimiento y el de los mismos fenómenos. Por eso la Cibernética reconoce la complejidad y sin negarla la sitúa entre paréntesis, en la denominada caja negra (*black-box*).

La segunda, denominada 'Teoría de Juegos'²¹⁵, al ocuparse del comportamiento de jugadores supuestamente racionales, conlleva la perspectiva de un sistema de fuerzas antagónicas con especificaciones. Deriva de un análisis matemático de cualquier situación en la que aparezca un conflicto de intereses, con la intención de encontrar las opciones óptimas para que, en las circunstancias dadas, se consiga el resultado deseado²¹⁶. Y que se extendería su aplicación a conflictos más serios que

²¹⁵ Deudora de JOHN VON NEUMANN (1903-1957), matemático estadounidense nacido en Hungría. Vid. VON NEUMANN, J. y MORGENTHAU, O., *The Theory of games and economic behavior*, Princeton, Univ. Press, 1944.

²¹⁶ Tiene sus orígenes en el estudio de conocidos pasatiempos como tres en raya, el ajedrez y el póquer. Ciertos aspectos de la teoría de juegos fueron estudiados por primera vez por el matemático francés ÉMILE BOREL, quien publicó varios artículos sobre los juegos de azar y la teoría de las partidas.

Algunos conceptos fundamentales en la teoría de juegos son:

La palabra "juego" se refiere a un tipo especial de conflicto en el que toman parte "n" individuos o grupos. Hay ciertas reglas del juego que dan las condiciones para que éste comience, las posibles jugadas legales durante las distintas fases del juego, el número total de jugadas que constituye una partida completa y los posibles resultados cuando la partida finaliza. Una jugada o movimiento es cómo progresa el juego de una fase a otra, comenzando con la posición inicial hasta el último movimiento.

La "ganancia o resultado", designa lo que sucede cuando una partida termina.

"Información completa" se dice que en un juego se tiene toda la información si cada uno de los jugadores que toma parte conoce todas las posibles jugadas.

aparecen en los campos de la sociología, la economía y la ciencia política y la militar. Esta teoría entendida como teoría unificada de los aspectos racionales de las ciencias sociales, considera al juego como una interacción entre agentes regulada por un conjunto de reglas que especifican los movimientos posibles de cada participante y por un conjunto de resultados para cada posible combinación de movimientos.

Una de sus aplicaciones más conocidas es el denominado 'Juego de suma nula o suma cero', el cual aparece cuando el total de las ganancias al final de la partida es cero; es decir, si el total de las ganancias es igual al total de las pérdidas. Es decir el éxito de un jugador conlleva la derrota absoluta del contrincante. En las ciencias sociales, la teoría de juegos con varios jugadores tiene importantes aplicaciones, y ha sido aplicada a la Ciencia Política²¹⁷, desde la que se puede estudiar los problemas de gobierno en mayoría y de toma de decisión individual²¹⁸.

La aplicación de la Teoría de Juegos consiste en razonamientos circulares, los cuales no pueden ser evitados al considerar cuestiones estratégicas. Para poder jugar se exige una intuición educada que se debe entrenar²¹⁹.

Estas dos tendencias de la TGS nos sirven para plasmar instrumentos o mecanismo racionales con el propósito de ordenar lo que tiende al caos.

Una "estrategia" es la lista de opciones óptimas para cada jugador en cualquier momento del juego. Una estrategia, teniendo en cuenta todas las posibles jugadas, es un plan que no se puede alterar, pase lo que pase en la partida.

²¹⁷ Sobre la aplicación de esta teoría a la Ciencia Política puede verse en SHUBIK, M., *Readings in game theory and political behaviour*, Doubleday, Garden City, 1954; SNYDER, R., "Game theory and the Analysis of political behaviour" en Bailey, S., *Research Frontiers in Politics and Government*, The Brookings Institution, Washintong, 1955 y RIKER, W. H., "Teoría de los juegos y de las coaliciones políticas", en Battle, A. (Coord.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, Barcelona, 1992.

²¹⁸ Los sociólogos han desarrollado toda una rama de la teoría de juegos para estudiar los problemas que aparecen en la toma de decisiones en grupos

²¹⁹ La racionalidad es la forma que se comporta alguien bayesiano-racional cuando ha de tomar una decisión en situaciones donde el resultado de la decisión a tomar depende de sucesos inciertos para quien ha de tomarla. Los jugadores son bayesianos-rationales, sus estados mentales se pueden resumir en dos cosas: lo que saben y lo que creen. Las estrategias *maximin* y *minimax* conducen a los dos jugadores del juego a situaciones en las que ningún jugador tiene razón o incentivo alguno para cambiar su posición. Se dice que un jugador posee una estrategia dominante si una estrategia particular es preferida a cualquier otra estrategia a disposición de él. Estrategia mixta es una combinación de dos estrategias escogidas a azar, una cada vez, según determinadas probabilidades, en contraste con una estrategia pura que no contiene tales elementos de azar. Un jugador bayesiano-racional por tanto, asigna una probabilidad subjetiva a cada una de las alternativas posibles. El Bayesianismo no requiere habilidades mentales excepcionales por parte de los jugadores. Estos revisan mecánicamente sus probabilidades subjetivas a medida que disponen de nueva información, y entonces deciden qué hacer por el método igualmente mecánico de maximizar su pago esperado dadas las creencias actuales.

2.- Concepto de Sistema

VON BERTALANFFY²²⁰ señalaría que:

“[...] las propiedades y naturaleza de los procesos en los niveles superiores no son explicables por la suma de las propiedades y naturaleza de sus componentes, si estos se toman aisladamente. Ahora bien, si los niveles superiores son deducibles a partir de sus componentes, si conocemos el conjunto de estos y de las relaciones que los ligan entonces [...]”.

La idea básica de la TGS es la de ‘Sistema’²²¹ y responde al conjunto de cosas o partes coordinadas según una regla normativa u organizativa. Es decir, es un conjunto organizado de cosas o partes interactuantes e interdependientes que se relacionan formando un todo unitario y complejo.

Cabe aclarar que las cosas o partes que componen al sistema, no se refieren al campo físico (objetos), sino mas bien al funcional intelectual²²². De este modo las cosas o partes pasan a ser funciones básicas realizadas por el sistema y que fundamentalmente se concretan en entradas, procesos y salidas.

El concepto de sistema en general está sustentado sobre el hecho de que ningún sistema puede existir aislado completamente y siempre tendrá factores externos que lo rodean y pueden afectarlo. Así todo sistema funcionará como complejo de entidades caracterizadas por ciertos atributos, que tienen relaciones entre sí y están localizadas en un cierto ambiente, de acuerdo con un cierto objetivo. ‘Entidad’, ‘Atributos’, ‘Ambiente’, ‘Relaciones’, ‘Objetivo’ son conceptos básicos²²³ a la TGS aplicada a los sistemas sociales.

El sistema social supondría el conjunto de medios materiales y humanos organizados con vistas a lograr una cierta finalidad y sus características principales serían: La orientación hacia un objetivo; la interacción con el entorno; la autopreservación y la integración²²⁴.

²²⁰ BERTALANFFY, L. VON, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas*, Alianza Editorial, Madrid, 3ª reimp., p.140.

²²¹ Aceptación que proviene de griego “*synistanai*”, que significa poner junto, ordenar. En los países de habla inglesa existen varios términos para referirse a la idea de sistema y que en sentido estático y dinámico guardan una significación de ordenación, estructura, organización y pueden verse en ANEXO I.

²²² Vid. diferencia entre Sistemas abstractos o concretos en ANEXO I.

²²³ Vid. ANEXO I.

²²⁴ Sobre la organización como sistema social puede verse en MAYNTZ R. *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, Madrid, 6ª reimpresión, 1996, pp. 53 y ss.

Un sistema siempre estará relacionado con el contexto que lo rodea, o sea, el conjunto de objetos exteriores al sistema, pero que influyen decididamente a éste, y a su vez el sistema influye, aunque en una menor proporción, el contexto; se trata de una relación mutua de contexto-sistema.

2.1 Clasificaciones básicas de los Sistemas

Para la TGS forman parte de sus problemas tanto la definición del *status* de realidad de sus objetos, como el desarrollo de un instrumental analítico adecuado para la comprensión de los comportamientos sistémicos (esquema de causalidad). Bajo ese marco de referencia los sistemas pueden clasificarse de las siguientes maneras:

- Según su entitividad: Los sistemas pueden ser agrupados en reales, ideales y modelos. Mientras los primeros presumen una existencia independiente del observador, los segundos son construcciones simbólicas, como el caso de la lógica y las matemáticas, mientras que el tercer tipo corresponde a abstracciones de la realidad, en donde se combina lo conceptual con las características de los objetos.
- Con relación a su origen: Pueden ser naturales o artificiales, distinción que apunta a destacar la dependencia o no en su estructuración por parte de otros sistemas.
- Con relación al ambiente o grado de aislamiento: Se clasifican en cerrados o abiertos, según el tipo de intercambio que establecen con sus ambientes.

En cuanto a su complejidad: Se clasifican según una jerarquía de niveles²²⁵:

Primer nivel, estructura estática. Se le puede llamar nivel de los marcos de referencia.

Segundo nivel, sistema dinámico simple. Considera movimientos necesarios y predeterminados. Se puede denominar reloj de trabajo.

Tercer nivel, mecanismo de control o sistema cibernético. El sistema se autorregula para mantener su equilibrio.

²²⁵ Al considerar los distintos tipos de sistemas del universo KENNETH BOULDING proporciona una clasificación útil de los sistemas donde establece los siguientes niveles jerárquicos (Cfr. BOULDING, K. E., "General Systems Theory-The Skeleton of the Science" en *Management Science*, 2, 1956, pp.197-208.)

Cuarto nivel, sistema abierto o autoestructurado. En este nivel se comienza a diferenciar la vida. Puede de considerarse nivel de célula.

Quinto nivel, genético-social. Está caracterizado por las plantas.

Sexto nivel, sistema animal. Se caracteriza por su creciente movilidad, comportamiento teleológico y su autoconciencia.

Séptimo nivel, sistema humano. Es el nivel del ser individual, considerado como un sistema con conciencia y habilidad para utilizar el lenguaje y símbolos.

Octavo nivel, sistema social o sistema de organizaciones humanas constituye este nivel, y considera el contenido y significado de mensajes, la naturaleza y dimensiones del sistema de valores, la transcripción de imágenes en registros históricos, sutiles simbolizaciones artísticas, música, poesía y la compleja gama de emociones humanas²²⁶.

Noveno nivel, sistemas trascendentales. Completan los niveles de clasificación: estos son los últimos y absolutos, los ineludibles y desconocidos, los cuales también presentan estructuras sistemáticas e interrelaciones.

2.2 Sistemas abiertos y cerrados

El enfoque holístico de sistemas analiza de manera muy atenta la interacción con el entorno. Esta posibilidad de interacción depende de las variables 'apertura' e 'influencia' en el diseño y funcionamiento del sistema. Mientras que para unos por apertura del sistema se ha entendido la cualidad que permite el intercambio de energía con el mundo circundante²²⁷, para otros²²⁸ se trata, sobre todo, de la posibilidad de que los acontecimientos causales atraviesen las fronteras del sistema. En definitiva enfatizan uno u otros, en los efectos de la interacción.

Los sistemas abiertos son aquellos que intercambian con su entorno flujos de materia, energía e información. En un sistema abierto es posible a partir de

²²⁶ Como pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación de medio ambiente motivados por una tendencia a obtener un óptimo de gratificación estando sus relaciones condicionadas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos. (Cfr. PARSONS, T., *El sistema social*, Alianza edit., Madrid, 1982.)

²²⁷ VON BERTALAFFNY.

²²⁸ Frente al determinismo laplaciano y el indeterminismo, para INGARDEN el mundo constituye una inmensa pluralidad de sistemas en parte abiertos y en parte aislados (protegidos) y que a pesar de su mutua demarcación y protección parcial se hallan vinculados entre sí por relaciones causales. Los estados de cosas con conexión causal o bien pertenecen aun mismo sistemas, o a subsistemas integrados en otro sistema principal, o a sistemas distintos con respectivas partes abiertas. (INGARDEN. R., *Sobre la responsabilidad*, Colección Esprit, Caparrós editores, Madrid, 2ª edic., 2001, pp. 65 y 88.)

diferentes condiciones iniciales alcanzar un estado final dado, pero no predeterminado de forma única, utilizando para ello diferentes mecanismos reguladores de los que más adelante diremos algo: el principio de equifinalidad.

Se trata de sistemas que importan y procesan elementos (materia, energía e información) de sus ambientes, siendo esta una característica propia de todos los sistemas vivos. Que un sistema sea abierto significa que establece intercambios permanentes con su ambiente, intercambios que determinan su equilibrio, capacidad reproductiva o continuidad, es decir, su viabilidad a través de sus mecanismos de supervivencia²²⁹.

Se anticipan a los cambios ambientales, protegiéndose de las influencias ambientales negativas e intentando controlar los elementos externos. Dependencia de entorno e influencia sobre él, comunicación y retroalimentación son características definitorias.

Estos flujos producen perturbaciones en el sistema pero es la asimilación de los mismos y no su eliminación, la que permite que el sistema continúe funcionando.

Los sistemas cerrados parecen sometidos a leyes de evolución intrínsecas y aislados de su entorno, del que están perfectamente diferenciados y con el que no intercambian absolutamente nada a través de la interfase de separación. Un sistema cerrado es aquel que no hace nada en ninguna parte y carece de finalidad, al no intercambiar flujos con su entorno, es un sistema inactivo aunque en su interior puedan ocurrir una serie de sucesos.

Un sistema es cerrado cuando ningún elemento de afuera entra y ninguno sale fuera del sistema. Estos alcanzan su estado máximo de equilibrio al igualarse con el medio. En ocasiones el término sistema cerrado es también aplicado a sistemas que se comportan de una manera fija, rítmica o sin variaciones, como sería el caso de los circuitos cerrados.

Estos sistemas existen tan solo en el mundo de los modelos pero no hay objetos reales que tengan esas características.

3.- Sistemas y Caos

Debemos mencionar la relación entre los sistemas, sobre todo los complejos, y la llamada 'Teoría del caos' o 'Teoría de las estructuras disipativas'²³⁰, y que tiene

²²⁹ Negentropía, racionalidad y teleología, morfogénesis, equifinalidad (Vid. ANEXO I).

²³⁰ *In extenso* puede verse en PRIGOGINE, I., *¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden*, Tusquets, Barcelona, 1988.; PRIGOGINE I. y STENGERS, I., *La nueva alianza:*

como principal representante al químico belga ILYA PRIGOGINE²³¹, y plantea que el mundo no sigue estrictamente el modelo del reloj, previsible y determinado, sino que tiene aspectos caóticos. El observador no es quien crea la inestabilidad o la imprevisibilidad con su ignorancia. Éstas existen de por sí, y los procesos de la realidad dependen de un enorme conjunto de circunstancias inciertas, sometidas al denominado principio de incertidumbre²³² que determinan que los elementos intrasistémicos o extrasistémicos puedan provocar en todo el sistema un efecto no previsto o caótico²³³.

Cuanto mejor diseñemos un sistema, más fácil será su control, mejor podremos controlar las desviaciones entrópicas y su tendencia al caos. La prognosis en el diseño, desde el análisis del ambiente y de la realidad intrasistémica a estructurar, nos permitirá mantener dinámicas negentrópicas incluso tener previstas las nuevas estructuras disipativas, llamadas a restablecer el orden²³⁴.

3.1 Racionalidad y coherencia de los Sistemas

La TGS ha evolucionado para ofrecer un marco de trabajo conceptual y dialéctico en el cual pueden desarrollarse los métodos científicos adecuados a otros sistemas, más allá de los del mundo físico con el fin de lograr la generalidad de leyes particulares, mediante el hallazgo de similitudes en su configuración estructura (isomorfismo) a través de los sistemas. Cambian el énfasis de una consideración de

Metamorfosis de la ciencia, Alianza Editorial, 2º edic. 3º reimp., Madrid, 2002.; PRIGOGINE, I. y GRIGORIE, N., *La estructura de lo complejo*, Alianza Editorial, Madrid, 1997; PRIGOGINE I., *Las leyes del caos*, Crítica, Barcelona, 1999.

²³¹ Con antecedentes en HENRY POINCARÉ, en el campo de las matemáticas y en EDWARD LORENZ en la meteorología.

²³² El principio de incertidumbre de indeterminación fue formulado en 1927 por el físico alemán WERNER HEISENBERG y tuvo una gran importancia para el desarrollo de la mecánica cuántica. Afirma que es imposible medir simultáneamente de forma precisa la posición y el momento lineal de una partícula. Afirma igualmente que si se determina con mayor precisión una de las cantidades se perderá precisión en la medida de la otra, y que el producto de ambas incertidumbres nunca puede ser menor que la constante de Planck.

Las implicaciones filosóficas de la indeterminación crearon una fuerte corriente de misticismo entre algunos científicos, que interpretaron que el concepto derribaba la idea tradicional de causa y efecto. Otros, entre ellos ALBERT EINSTEIN, consideraban que la incertidumbre asociada a la observación no contradice la existencia de leyes que gobiernen el comportamiento de las partículas, ni la capacidad de los científicos para descubrir dichas leyes.

²³³ Vg.. El denominado "Efecto mariposa". Cualquier pequeña variación en un punto del planeta, generará en los próximos días o semanas un efecto considerable en el otro extremo de la tierra.

²³⁴ Vid. ANEXO I.

contenido a una estructura, la cual ayudará en la solución de muchas controversias de utilidad cuestionable, promoviendo la unidad de la ciencia, al proporcionar un marco de referencia coherente para la organización del conocimiento.

Esta organización epistemológica contribuye al 'fin y racionalidad' de las organizaciones²³⁵ entendidas como sistemas orientados al cumplimiento de determinados fines. Un sistema organizado es racional si cumple sus fines. Su racionalidad sistémica se interpreta como racionalidad teleológica. Su estructura formal se consume como medio a fin. Un sistema es racional cuando la suma de sus partes, supone el cumplimiento del fin. En la organización sistémica se da una coordinación teleológica entre todas sus partes, que da coherencia a su comportamiento y esta coordinación se obtiene a través de la creación de una estructura y procesos lógicos.

Cuando más claros estén determinados los objetivos de la organización, mayor posibilidad de obtener racionalidad intrasistémica y la de conseguir sus fines. La racionalidad en el diseño y en el funcionamiento de un sistema es su mejor antídoto contra su tendencia al caos. Las organizaciones no se crean para su perpetuación sino para el cumplimiento de unos fines. Si éstos deben ser perdurables, permanentes o simplemente estables durante un tiempo, la configuración estructural debe adecuarse a ello. Una organización que no sirve para cumplir sus fines, se convierte en un mecanismo caótico que termina en un colapso.

Así la racionalidad *ad extra* exige una coherencia *ad intra* y en estrecha comunión, esta coherencia es medio necesario para la primera.

3.2 Orden y rango sistémico

La estructuración de un sistema, la configuración de su esqueleto, de su funcionamiento, esto es, su estructuración sistémica, con sus mecanismos de comunicación y de control entre otros elementos dependen de la tipología de sistemas. Complejidad y apertura son las características fundamentales para una configuración estructural, pues el número, función de sus partes, dependerá en lo extrasistémico por las condiciones del entorno, y en lo intrasistémico por la definición de la unidad final.

²³⁵ *In extenso* en LUHMANN, N., *Fin y Racionalidad en los Sistemas*, Edit. Nacional, Madrid, 1983.

Un sistema siempre estará relacionado con el contexto que lo rodea, o sea, el conjunto de objetos exteriores al sistema, pero que influyen decididamente a éste, y a su vez el sistema influye, en su entorno o entornos diversos. Esta influencia sobre el contexto conlleva una relación mutua de contexto-sistema. Tanto en la Teoría de los Sistemas como en el método científico, existe un concepto que es común a ambos: el foco de atención, el elemento que se aísla para estudiar.

El contexto a analizar depende fundamentalmente del foco de atención que se fije, en términos de sistemas, se denomina 'límite de interés'. En cuanto a las relaciones entre el contexto y los sistemas y viceversa, es posible que sólo interesen algunas de estas relaciones, con lo que habrá un 'límite de interés relacional'. Para determinar este límite se considerarían tanto la determinación del contexto de interés, como la del alcance del límite de interés entre el contexto y el sistema. Determinar el límite de interés es fundamental para marcar el foco de análisis, puesto que sólo será considerado lo que quede dentro de ese límite.

El concepto de 'rango' indica la jerarquía de los respectivos sistemas entre sí y su nivel de relación con el sistema mayor. El foco de atención debe utilizarse en forma alternativa: se considera el contexto y a su nivel de rango o se considera al sistema y su nivel de rango. Cada sistema puede ser fraccionado en partes sobre la base de un elemento común o en función de otra variable elegida, y estas partes o subsistemas, forman o componen un sistema de un rango mayor.

La estructuración típica es pues la de macrosistema, sistema y subsistema, lo que no impide la creación de otras estructuras superiores, intermedias o menores. Macrosistema, suprasistema, sistema principal, subsistemas, categorías, subcategorías, elementos, son gradaciones susceptibles de ser aplicadas. Todo depende del lugar en el que pongamos el punto de mira, y como acotemos el análisis. Desde donde fijemos el punto de partida y el de llegada²³⁶.

En definitiva, donde establezcamos el contexto a analizar, la realidad a crear o a controlar y el límite de interés, determinará la configuración estructural. Configuración que siempre será metodológica e instrumental.

La flexibilidad y escaso dogmatismo que conlleva la filosofía de sistemas, supone que pueda ser utilizado sin encorsetamientos, y en todo o en parte, de un programa. Incluso una vez elegido el enfoque de sistemas, ha de ser tanto más en su aspecto de filosofía o de perspectiva, que en el de procedimiento o metodológico, máxime

²³⁶ Vg. Un Estado puede ser elemento y a la vez macrosistema, pero también puede ser categoría.

cuando pueden existir, en el campo de juego metodologías específicas que requieren sus correspondientes adaptaciones.

3.2.1 El Macrosistema

Supone pues el nivel superior y que vendría configurado por el entorno, el ambiente. Es un sistema propio que tiene sus reglas. Convive a su vez con otros sistemas de su mismo nivel. En él se dan sucesos y condiciones que influyen sobre el comportamiento del sistema que se quiere estudiar, diseñar o controlar.

No supone el último orden sistémico, desde la perspectiva de jerarquía o de complejidad, si no el inmediato superior, en donde se dan las principales condiciones interactuantes y a tener en cuenta. Muchas de estas condiciones son tenidas en cuenta como variables de primer orden, otras son merecedoras de un posibilismo condicionante, otras como flujos de energía. Entre todas estas, escogemos las que puedan interesar para fijar el límite de interés del sistema acotado, ya que en las relaciones entre el contexto y los sistemas y viceversa, sólo interesen algunas de estas relaciones, con lo que habrá un límite de interés relacional. Otras veces es a partir del macrosistema donde se fija este límite de interés relacional.

3.2.2 Sistema principal

Es la realidad que vamos a estudiar o crear, bien como modelo real, para su mejoramiento o extrapolación isomórfica o bien como modelo ideal, para su creación o comparación.

El sistema es el núcleo central de la realidad o ficción que vamos a estudiar para su comprensión o estructuración, y en última *ratio* para controlar. Creamos sistemas, cuando de conglomerados sin relaciones mutuas, pasamos a estructurar partes interdependientes. Una vez cerrado el contorno fijamos las fronteras, para separarlo del entorno o de otro sistema mayor o próximo, definiendo así lo que le pertenece o queda fuera de él.

Todo sistema tiene su correspondiente modelo teórico que se elabora para facilitar su comprensión y estudio. Mientras que los modelos reflejarían el plano teórico o intelectual del sistema, la estructura supondría su adaptación a la realidad. Las relaciones entre sistema, organización y estructura pueden verse al definirse esta

última como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas²³⁷. La estructura de la organización, supone el modelo relativamente estable de la misma, es un aspecto de la misma, pero no debe ser idéntico al sistema²³⁸.

3.2.3 Los Subsistemas

En la misma definición de sistema se hace referencia a los subsistemas que lo componen, cuando se indica que el mismo está formado por partes o cosas que forman el todo. Estos conjuntos o partes pueden ser a su vez sistemas, ya que conforman un todo en sí mismos y estos serían de un rango inferior al del sistema que componen, el principal o el de rango mayor.

Organizativamente en un sistema principal pueden aparecer por criterios meramente organizativos, subsistemas, siempre y cuando, entre ellos, exista una relación de coordinación, lo que por otra parte no restaría de cierta dosis de autonomía organizativa.

El subsistema o los subsistemas serían partes o medios del sistema general, pues mientras la dialéctica todo/parte respondería a una visión estática del mismo, la de fin/medio obedecería a la dinámica.

La división de un sistema en subsistemas, es una diferenciación estructural, tendente a simplificar a las organizaciones complejas, bien por su dimensión, bien por sus fines o bien por su composición. Al entender a las organizaciones como sistemas de acción estructuralmente diferenciados, mediante los subsistemas, pueden adaptarse mejor a las complejidades del entorno, incrementando su potencial de supervivencia.

Los subsistemas pueden diferenciarse, según una distinción teleológica propia para cada uno de ellos. Cada uno de ellos aporta una parte, un subfin, un valor añadido, normalmente materia, energía o información. Nutre de *inputs* al sistema constituyéndose en unidades de producción o de prestación, que redundarán en el fin principal, al que está supeditado.

La diversidad de las perspectivas de fin/medios en el seno del sistema define, pues, los límites entre los subsistemas y les capacita para separar lo interior de lo exterior en las relaciones intrasistémicas. De tal manera, que los subsistemas podrán formular

²³⁷ MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1984, p. 26.

²³⁸ MAYNTZ, R., *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, Madrid, 6ª reimpresión, 1996, p. 105.

perspectivas subsistémicas propias²³⁹. Mientras que el subsistema pretendería objetivos, el sistema pretendería el cumplimiento de fines.

Los subsistemas deben, pues, estructurarse, jerarquizarse y organizarse con relación al sistema principal, al igual que las categorías y subcategorías (otros subsistemas) que puedan crearse en ellos. Subsistemas, categorías, subcategorías... deben mostrarse como sistematizadas, es decir, que están siguiendo una estructuración lógica, la de ser parte y medio del sistema principal. El subsistema debe ser sistémico, porque está en relación con un sistema general o total y, sistemático, porque sigue o se ajusta a un sistema.

Mientras que las organizaciones persiguen fines, impuestos desde fuera, éstas internamente pueden marcarse objetivos destinados a la satisfacción de los primeros²⁴⁰. Para conseguir estos objetivos, pueden desempeñar funciones distintas. Distintos objetivos justifican distintas funciones. Si la función supone una acción propia de un órgano que persigue unos objetivos determinados y distintos a cualquier otro, estos suponen desempeño de un empleo u oficio también, si bien han de guardar una relación con los elementos primordiales de la estructura principal.

En todos estos sistemas se observa como cada subsistema se sacrifica por los demás, recibiendo a cambio las ventajas inherentes a pertenecer a un sistema de superior jerarquía, ventajas de las que carece cada miembro en particular (sinergia).

4.- Sistemas por todas partes

La obra central de BERTALANFFY²⁴¹ comienza con el epígrafe 'sistemas por doquier'. Ver sistemas por todas partes, depende de la perspectiva que tengamos de las cosas, del enfoque que mantengamos, y que supone la superación de la mentalidad mecanicista.

²³⁹ LUHMANN, N., *Fin y Racionalidad en los Sistemas*, Edit. Nacional, Madrid, 1983, pp. 247 y ss.

²⁴⁰ MAYNTZ, R., ob. cit., p. 76.

²⁴¹ La visión sistémica, como manera de observar a la realidad física o histórica como pauta para seleccionar las unidades fundamentales o entidades primarias del objeto del conocimiento, haría que este autor iniciara su obra con una frase de ratificación y resumen bautizando el primer capítulo con la radical y meditada afirmación de "sistemas por todas partes". (BERTALANFFY, L. VON, ob. cit., p. 1 de la introducción.)

Seres vivos, el ser humano²⁴² familia²⁴³, ciudades²⁴⁴, la sociedad²⁴⁵, las organizaciones²⁴⁶, la decisión pública²⁴⁷ todos son susceptibles de una perspectiva sistémica si se quiere. Estos temas elegidos de una manera intencionada guardan relación entre ellos ante los retos de la Administración.

En el campo de las relaciones sociales cada vez es mayor la concepción sistémica en los diferentes campos científicos, y a su vez mayor, la visión de interrelación entre los mismos.

²⁴² “[...] cuerpo y psique forman una unidad psicósomática. La dimensión psicológica, biológica y personal, y sus constituyentes forman un sistema, una estructura [...]”. (DOMINGUEZ PRIETO, X. M., *La ética del docente*, Fundación E. Mounier, 2003, pp. 60-61.)

²⁴³ Como sistemas abiertos y permeables a su entorno próximo, en el que la pareja y la constelación fraterna se consideran los dos subsistemas estructurales y funcionales, si bien, pueden darse otros menos frecuentes de orden generacional o intergeneracional se encuentran las relaciones. (Cfr. GIMENO COLLADO, A., *La familia desafío de la diversidad*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 63 y 87-88.)

²⁴⁴ Esta concepción de la ciudad como sistema orgánico y antropocéntrico puede verse en la denominada Carta de Atenas de 1933 del arquitecto LE CORBUSIER quien desde una perspectiva funcional del urbanismo contempla los subsistemas clave y autónomos de habitabilidad, trabajo, esparcimiento y circulación.

También en RUEDA, S., al señalar que “[...] La esencia de la ciudad La ciudad es, sobre todo, contacto, regulación, intercambio y comunicación. Ésta es la base epistemológica sobre la que se sostienen, después, el resto de los componentes que acaban por constituir la. La estructura, la forma de producir la ciudad, el paisaje urbano, su monumentalidad, la movilidad, incluso el mercado..., son aspectos secundarios o parciales en relación con aquello que es esencial de la ciudad, que es la interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones.

En esencia, el contacto, la regulación, el intercambio y la comunicación se encuentran en el marco de la relación entre personas, colectivos e instituciones (que son los portadores principales de información de la ciudad) diferentes que se alimentan, regulan y controlan por la transmisión de información múltiple entre ellos. Es lo que se llama sistema. Efectivamente, un sistema se entiende formado por elementos y por las interacciones que ponen en relación unos elementos con otros. Cuando un sistema cuenta con organismos vivos se llama ecosistema. En el caso que nos ocupa al sistema le llamamos "ciudad" y dado que el principal componente de la ciudad es el hombre (un organismo vivo), queda claro que los sistemas urbanos también son un ecosistema. De alguna manera los componentes de la ciudad no son independientes los unos de los otros, siendo su capacidad de cambio limitada por el hecho de pertenecer al sistema urbano

La ciudad a pesar de que cambie con el transcurso del tiempo, conserva alguna propiedad invariable. Por otra parte, las ciudades son sistemas abiertos, son sistemas que dependen de una alimentación material, energética (subsistema disipativo) y de información externa para mantener su estructura y pervivencia. [...]” (RUEDA, S., “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa” en Biblioteca “*Ciudades para un futuro más sostenible*”, UPM, 1998, <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>.)

²⁴⁵ A HERBERT SPENCER se le considera el introductor del Enfoque en la sociología (Cfr. SPENCER, H., *The study of sociology*, University of Michigan, Michigan, 1961.)

²⁴⁶ Para la sociología de las organizaciones en Europa puede verse MAYNTZ, R., *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, 6ª reimpresión, Madrid, 1996, pp. 53 y ss.; y también en RUIZ OLABUENAGA, J. L., *Sociología de las Organizaciones*, Univ. Deusto, Bilbao, 1995, pp. 80 y ss.

²⁴⁷ O parte de la misma, donde puede verse en MORELL OCAÑA la apreciación a esta como un sistema o mejor dicho, parte de ella como subsistema del de Función Pública Pública. No obstante parece que el término sistema se utiliza anfibiológicamente, tanto en su acepción sistémica como para hablar de mecanismo. (Vid. *in totum* MORELL OCAÑA, L., *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1994.)

El paseo por el mundo de la sistémica permite, desde su asunción, un *approach* hacia la realidad que queremos analizar, esta aproximación requiere que nos acerquemos a realidades próximas en las que también se ha construido se está haciendo un análisis sistémico de ellas. Estas realidades aparecen como fenómenos interactuantes e interdependientes en una dialéctica fenómeno-epifenómeno que actúa en correspondencia mutua ya que no siempre es patentizable cual de ellas impone los comportamientos o reclama los *inputs* o *outputs*. En cualquier caso estas realidades-fenómenos-epifenómenos se ubican sistémicamente en esos rangos próximos que hemos anticipado.

4.1 Sistema Filosófico-Axiológico

Para LACROIX la filosofía es una radical inquietud, un sistema abierto y una tensión que busca el sentido de la realidad²⁴⁸. Mientras que la ciencia se rige por los parámetros de afirmación-negación, la filosofía es eminentemente interrogación, que conduce siempre a otra pregunta superior, más profunda.

De ahí que la filosofía se configure como sistema abierto en la perspectiva de una configuración de una inquietud filosófica siempre en movimiento y nunca acabada. Diríamos en una especie de dialéctica hegeliana siempre hacia delante, en busca de las verdades.

De otra parte esta configuración de sistema abierto, supone un carácter de apertura a las cosas y al mundo, todo sistema filosófico está destinado a ser instrumento y no fin, debiendo siempre perfeccionarse y completarse con lo real, en una permanente tensión dinámica, que constituirá una fuente constante dialógica e intercomunicativa.

LACROIX alaba a los sistemas en la medida en que los entiende como instrumentos de comprensión, asignando a cada cosa en su lugar²⁴⁹. Para él fuera de los sistemas no existe otro medio de pensar de crear concepciones auténticamente meditadas. Conocer y hacer progresar el conocimiento. Todo sistema tiene un doble aspecto: es la vez, pregunta y estructuración. Pregunta como instrumento de comprensión de los hechos, pensamiento agresivo que impone indefinidamente la pregunta a lo real

²⁴⁸ ARANGUREN GOZALO, L. A., *El reto de ser persona*, BAC, Madrid, 2000, pp. 45-48.

²⁴⁹ "Comprender es, en efecto, reconstruir racionalmente lo real con ayuda de los conceptos, es decir, sistematizar" ARANGUREN GOZALO, L. A., *Lacroix*, Del Orto, Madrid, 1998, pp. 19-21.

hasta que éste responde; y estructuración, por que supone una transformación continua de los hechos en ideas y ordenación de sus relaciones. LACROIX advertirá de los peligros de la sistematización, pues supone un riesgo inherente y congénito al sistema el que pueda hacerse un mal uso del mismo, de tal manera que o bien no se tengan en cuenta todos los hechos o que se presione para que algunos entre forzosamente en él²⁵⁰.

Dicho es otras palabras, comprender es objetivar una inquietud en un sistema, pero al mismo tiempo, la inquietud fundamental permanece inmanente al sistema para abrirlo sin cesar y promoverlo siempre²⁵¹. LACROIX desarrolla el concepto de filosofía como sistema abierto en la perspectiva de la configuración de una inquietud filosófica siempre en movimiento y nunca acabada. Sólo un sistema que asuma armónicamente la tensión entre un mínimo de organización y la vitalidad de la pregunta, que permita encarnar lo eterno en el tiempo y que ayude a descubrir lo trascendente en lo inmanente podrá servir como sistema filosófico²⁵².

El espíritu del sistema, en cuanto radical apertura del mismo, es tan importante como el sistema mismo. La realidad no está fabricada por nosotros mismos, desborda siempre nuestros sistemas, se impone a nosotros, nos resiste y nos rebasa. Por ello un sistema filosófico no puede erigirse en una referencia absoluta. Es más, su bondad, radica en su deficiencia, ya que ésta es un llamamiento hacia algo que está más allá de nuestras construcciones²⁵³.

La axiología de un sistema vendrá determinada por el conjunto de valores sociales y culturales que van a iluminar y a nutrir su filosofía. Filosofía y axiología se presentan en perspectiva sistémica como el haz y el envés de un todo, si bien la axiología no agota a la filosofía, ni a la filosofía del sistema. Una concepción filosófica implica unos valores inherentes a ella. Filosofía y axiología se nutren y retroalimentan, como subsistemas interrelacionados, y a la vez como macrosistema o sistema influye configura o nutre a otros sistemas con los que se interrelaciona, como son el político, el jurídico y el administrativo.

Desde el momento en que una organización se institucionaliza adquiere una axiología con la que se compromete en su coherencia interna y para su racionalidad externa.

²⁵⁰ Como señalara DESCARTES todo el método consiste en el orden, pero debe distinguirse entre un orden real y otro impuesto arbitrariamente (Cfr. LACROIX, J., *Marxismo, Existencialismo y Personalismo*, Fontanella, Barcelona, 1962, pp. 76-77.)

²⁵¹ *Ibidem*, pp. 91-92.

²⁵² ARANGUREN GOZALO, L. A., *Lacroix*, Del Orto, Madrid, 1998, p. 19; VIDAL GIL, E. J., *Derecho, Filosofía y Política en Jean Lacroix*, Dykinson, Madrid, 1998, pp. 145-146.

²⁵³ LACROIX, J., *Marxismo...*, p. 90.

4.2 Sistema Político-Institucional

Se ha entendido la vida política como un sistema abierto y adaptable, aunque esta apertura es algo más que un ajuste a los acontecimientos históricos, pues los esfuerzos -limitada al estar en manos la diversidad del ingenio y talento humano- deben tender a controlar, modificar o alterar en forma fundamental, ya sea el ambiente o el sistema mismo, o ambos a la vez. En definitiva, el sistema en la tarea de adaptación o se protege de las influencias perturbadoras o las incorpora con éxito²⁵⁴.

Puede denominarse sistema político a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad²⁵⁵. El sistema político al pertenecer a un ambiente como sistema extrasocial -su suprasistema- tiene la función de asignar valores para una sociedad y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias. Esta tarea junto a la frecuencia con que se los acepte constituyen las variables esenciales de la vida política lo que hace que ninguna sociedad pueda existir sin ninguna clase de sistema político²⁵⁶. La no-adopción de medidas apropiadas para manejar la tensión producidas por esas variables esenciales, puede producir su desmoronamiento al igual que puede suceder por el advenimiento de acontecimientos desbordantes²⁵⁷.

El éxito en la adaptación vendrá de cómo se aborde la entrada de *inputs* -demandas y apoyos- con la salida de los *outputs* políticos -decisiones y acciones de los decisores públicos-, lo que constituirá su proceso de retroalimentación. El análisis sistémico de la vida política se centra en la idea de que los sistemas políticos se encuentran insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales que amenazan con llevar sus variables esenciales más allá de su margen crítico. Lo que induce a suponer que para su persistencia, el sistema debe ser capaz de reaccionar con medidas que atenúen la tensión²⁵⁸.

²⁵⁴ EASTON, D., "Categorías para el análisis sistémico de la política", en Battle, A. (Coord.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, Barcelona, 1992, pp. 221-230.

²⁵⁵ El enfoque sistémico en la vida política como nuevo paradigma se impuso en USA tras la II guerra mundial por influencia de la TGS. Dos enfoques sistémicos han ocupado un relevante lugar el modelo estructural funcional de MERTON y los modelos cibernéticos de EASTON y DEUTSCH. Sobre ello puede verse en CAMINAL BADIA, M., *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, 2ª edic, Madrid, 1999, pp. 59 y ss.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ Crisis económicas, revoluciones sociales...

²⁵⁸ EASTON, D., ob. cit..

Otro enfoque sistémico postula que en el campo de la Ciencia Política ha de reservarse el nombre de sistema, para el conjunto de roles o modelos de comportamiento que constituyen la cultura de un grupo y que de alguna manera sirven para definirlo. Denominándose entonces subsistemas a las constelaciones más restringidas de roles, constituidas dentro de un sistema ya definido²⁵⁹. De ahí, que las instituciones políticas puedan estudiarse, en sí mismas, como un subsistema propio, llamado régimen político, o en estrecha correlación a los demás elementos del sistema social de cuyo conjunto aseguran su coordinación.

Todo subsistema define la cultura que sirve de base al sistema social, y en este sentido es equiparable a la idea de Institución, como conjunto de actos o de ideas instituidos que los individuos encuentran ante sí y que de alguna manera se les imponen²⁶⁰. Las instituciones políticas asumen la axiología subyacente en la cultura, la incorporan a sus proyectos políticos y la traducen en normas jurídicas y actuaciones administrativas.

El ambiente influye en el sistema político, y éste condiciona a la Administración mediante la decisión política y la concreción en la acción de las Políticas Públicas, y todo en una suerte combinada de roles sistémicos en las que el rango es meramente instrumental. Lo importante es el resultado final.

4.3 Sistema Jurídico

Desde la introducción de la teoría jurídica de VON JHERING ya no puede considerarse al sistema como un mero proyecto, hipótesis, esqueleto o forma de presentación, sino que debe entenderse el sistema jurídico como sistema de la realidad social, como sistema parcial de la sociedad²⁶¹. Ello supone que la materia jurídica conceptual podrá sistematizarse, ordenarse según principios y hacerse fluida, convirtiéndose en una masa dinámica y autocrítica, y tal, es la función de la dogmática.

La dogmática aportará al sistema jurídico dos exigencias centrales; de un parte la vinculación de las normas jurídicas y de otra, la necesidad de tomar una decisión en

²⁵⁹ Así el sistema familiar, económico, y político pertenecerán como subsistemas al sistema social. Los municipios, Regiones constituirán subsistemas con referencia a la Nación. Los partidos políticos y el parlamento respecto del sistema político...

²⁶⁰ DUVERGER, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, 6ª edición, 3º reimpresión, Barcelona, 1984, p. 31.

²⁶¹ LUHMANN, N., *Sistema jurídico y Dogmática jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 17-23.

caso de conflicto jurídico. De ahí que la dogmática aportará cierto nivel de organización al sistema jurídico, otorgándole la posibilidad de tomar decisiones vinculantes acerca de cuestiones jurídicas²⁶².

Por ello el sistema jurídico articulará sus premisas de decisión como interdependencia inmediata de decisiones filosófico-políticas y la dogmática jurídica constituirá el plano más elevado y abstracto de las posibles determinaciones de sentido del derecho dentro del sistema jurídico²⁶³. Otorgará al mismo la versión interna de una complejidad que sólo es representable como unidad si se relaciona al mismo con el entorno social. Podrá predicarse si la aplicación de una norma o decisión jurídica es o no sistémica, cuando la relacionemos con el conjunto normativo jurídico-axiológico²⁶⁴.

La utilización del término sistema es utilizada en nuestro Ordenamiento Jurídico con cierta frecuencia pero también con carácter anfibiológico²⁶⁵, pues no siempre responde a la concepción que se mantiene desde la TGS.

²⁶² LUHMANN, N., ob. cit, pp. 30-37.

²⁶³ Sobre la concepción de los sistemas jurídicos como sistemas deductivos axiomatizables, en los cuales no se admiten otras reglas de inferencia que las de la lógica puede verse *in extenso* en RODRÍGUEZ, J. L., *Lógica de los Sistemas Jurídicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

²⁶⁴ Un orden normativo que regula un comportamiento constituye un sistema social, así el derecho y la moral son uno de esos sistemas sociales (Cfr. KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1993, pp. 38-44.)

Una propuesta sobre las características de un sistema jurídico normativo puede verse en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo, Volumen I*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2ª edición, Madrid, 1998, p. 155.

²⁶⁵ Así el Decreto de 30 de mayo de 1974 de aprobación del TR de la Ley de Seguridad Social. La utilización es anfibiológica refiriéndose con él a modalidades. Procedimiento, instrumental variedades, sentido organísmico. Pero no siempre en el sentido sistémico como sí ocurre en la Ley de bases del Contrato del Estado de 1963) Incluso la CE se refiere al sistema monetario (149-1.11) o al educativo (27-8).

Otras normas sectoriales también lo utilizan. Así puede verse muestra de su utilización en la Resolución de 10 de marzo de 1989, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se Aprueba la Instrucción Contable del subsistema de Control de Remanentes de Crédito así en la misma se dispone que:

“El sistema de información contable de la Administración del Estado, implantado por el Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero, se configura como un sistema que intenta abarcar todas aquellas operaciones de naturaleza económico-financiera que surjan en el ámbito de competencias de los centros gestores del gasto, presentando como objetivo primordial el facilitar una gestión eficiente y eficaz.

[...] surge la necesidad de establecer un sistema de contabilidad específico para el control de los remanentes de crédito, por lo que se aprueba la Instrucción de Contabilidad del Subsistema de Control de Remanentes de Crédito de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos”.

Igualmente en el RD 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. En su Artículo 1 dispone que “Este Real Decreto tiene por objeto regular las distintas iniciativas de formación que constituyen el subsistema de formación continua, el régimen de funcionamiento y su financiación, así como la estructura organizativa y de participación del subsistema”.

No obstante hemos de recordar que notas del Ordenamiento Jurídico son su plenitud y coherencia, virtudes sistémicas, que guardan estrecha correspondencia con la finalidad que persiguen en general los Ordenamiento Jurídico de ordenar realidades. Así pues la propia concepción del Estado español para la doctrina supone conceptualizar a las CCAA no son sino subsistemas dentro del Estado como totalidad política organizada²⁶⁶. Este enfoque sistémico se observa cuando la el artículo 150-3 CE establece la posibilidad de dictar leyes de armonización en aras de una evitable dispersión en materias de competencia de los subsistemas regionales autonómicos²⁶⁷.

4.4 Sistema administrativo

Ni el Derecho Administrativo²⁶⁸ ni la Ciencia Administrativa española han sido ajenos a la lectura sistémica de la realidad administrativa²⁶⁹. Su terminología y metodología es utilizada en los estudios de la disciplina²⁷⁰ y en diversas normas del

²⁶⁶ Sobre la doctrina de los Tres grados de Kelsen sobre el modelo federal de Estado puede distinguirse entre el Estado Total (*Gesamtstaat*), el Estado superior (*Oberstaat*) y los Estados miembros (*Gliedstaaten*) puede verse en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo* Vol. I, 9ª edición, Civitas, Madrid, 1999, p. 281.

Sobre el sentido antifibológico del Estado en la CE puede verse la STC 32/1981 de 28 de julio. Totalidad jurídico-política organizada de la nación española que incluye a todas las Administraciones Públicas (1,56,137) y la que se refiere sólo a la AGE (3-1,149,150).

²⁶⁷ VILLAR PALASÍ, J. L., "Consideraciones sobre el sistema jurídico" en *Revista de Administración Pública* nº 100-102, Centro de Estudios Políticos, Madrid, 1983, pp. 509-572.

O el propio TC en sentencia 29 de noviembre de 1988 haciendo uso del concepto de sistema sobre la coordinación interadministrativa que necesita la política hidráulica.

Igualmente puede verse en las STS de 24 de septiembre de 1986 y 9 de junio de 1988 al referirse en la primera a la planificación urbanística, relación entre plan general y plan parcial como interrelación sistémica, y en la segunda al decir que en nuestro Ordenamiento Jurídico subyace la posibilidad de una interpretación sistémica como método usual al alcance del operador jurídico. Concretamente expresa que España y sus regiones constituyen un sistema, ocurriendo lo mismo con la Administración local y sus entes públicos dependientes.

²⁶⁸ Por otra parte en nuestro país algún sector doctrinal contempla el enfoque sistémico en el estudio del Sistema Administrativo, en el que la TGS aparece como metodología de conocimiento de la organización pública a través de la dinámica de sistemas. (GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, 2ª edic. Eunsa, Pamplona, 1993, pp. 459-591 y Tomo II, 2ª edic. Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 252-260.)

²⁶⁹ "[...] el saber contemporáneo ha ido precedido por la idea de sistema. Psicología, historia, economía, lenguaje, fisiología, biología, física, matemáticas, antropología, informática... etc. y cualesquiera de sus subdivisiones han encontrado en el análisis sistémico una base conceptual unitaria con la que mantenerse en contacto con las demás conquistas del saber científico y desde la que lanzarse, al mismo tiempo, a una exploración ordenada de su propio territorio, poblado en ocasiones por un número desorbitado de elementos de creciente complejidad [...]" JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Teoría General de la Administración. La Ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico*, Tecnos, Madrid, 1981, p. 24.)

²⁷⁰ "[...] Administrar es adecuar los medios a fines (insumos o productos) mediante procesos tecnológicos contenidos en el seno de una organización formal, según criterios de máxima eficiencia institucional. Es gerenciar los procesos de transformación de medios a fines

Ordenamiento Jurídico, donde son usados con los fines de conocer y ordenar. De ahí que los sistemas administrativos, como paradigmas o patrones del pensamiento organizativo, han sido definidos como el conjunto armónico y coherente de normas, órganos, y procesos destinados a proveer a las instituciones públicas de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines institucionales²⁷¹.

Desde una concepción el Derecho Administrativo como una ciencia sistémica podrá darse respuesta a los retos emergentes del panorama más actual afrontado las oportunidades y a la vez peligros del progreso técnico y científico y estableciendo las nuevas formas de reparto entre la Administración y la sociedad. Tareas a nuestro juicio, en las que la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo han de ir de la mano²⁷².

A tal fin se ordena la difusa realidad administrativa con categorías o clasificaciones, generando una formación de conceptos-clave o puente entre el Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración, extrayendo ideas ordenadoras e integradoras, pues ambas disciplinas ejercen una función auxiliadora respecto de la

dentro del radio de acción de una entidad individualizada. Es equilibrar o armonizar las conductas tipificadas, regladas, burocráticas, pautadas, rituarías o reglamentadas por la organización formal con las espontáneas, versátiles, impremeditadas, aleatorias o típicas del elemento humano a su servicio.

Gobierno y Administración son potenciales sistemas sociales de elementos heterogéneos en interacción, aislados y concretados con su medio ambiente por una frontera de porosidad variable; son, en virtud de esa porosidad, agregables y desagregables progresivamente en supersistemas y subsistemas; son sistemas abiertos, que reciben sus insumos del medio ambiente y a él devuelven sus productos y que le Influyen y son Influidos por él.

Son procesos estables o estabilizables, valorativos, adaptables, informados, normados, dinámicos, organizables, decisorios y eficaces Son estructuras dinámicas y funcionales cuyo valor integral no se determina por (y excede de) el valor de la forma de las partes [...]”.

“[...] Pero además, y desde el momento en que la administración del gobernante tiene como único propósito, en esta teoría general, gobernar a los demás, su acción se dirige a modificar o condicionar por causa de interés público, los servicios, productos, criterios de eficacia, de roles, mecanismos de decisión o capacidad normativa de las Administraciones gobernadas creando de esta manera un nuevo ámbito híbrido ya de política y de administración, que llamamos macroadministración. Puede definirse entonces la macroadministración como el sistema de decisiones institucionales de una comunidad modificadas por razón de interés público, o como la confluencia del objetivo gubernamental de maximización de interés colectivo con los objetivos privados de maximización de interés individual [...]” (Cfr. JIMÉNEZ NIETO, J. I., ob. cit. pp. 165 y ss.)

Sobre la idea de subsistema puede verse en JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Política y Administración. Un ensayo de teoría empírica para el análisis interdisciplinario de la actividad pública*, Tecnos, Madrid, 1970.

²⁷¹ JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Política y Administración...*, p. 59.

²⁷² En el derecho comparado puede verse esta perspectiva en SCHMIDT-ASSMANN, E., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2003. Lo que permite desde una religación Derecho Constitucional-Derecho Administrativo, encontrarse con europeización del Derecho Administrativo, la NGP y demás fenómenos emergentes, toda vez que se contempla al Derecho Administrativo como una ciencia de dirección y vertebración de los procesos sociales.

otra sin que quepa prelación o preferencia entre ellas. Hay que pasar del enfoque multidisciplinar al interdisciplinar, elaborando y construyendo sistemáticamente conceptos asociativos que puedan hacer de puente entre ambas disciplinas, para sintetizar las claves interpretativas del diálogo científico, conceptos tales como dirección, comunicación o responsabilidad.

La relación entre la Ciencia de la Administración y teoría organizacional y el enfoque de sistemas y contingencia no es algo novedoso aunque tampoco con la suficiente tradición y sobre todo *praxis*. Pueden aprovecharse las dinámicas sinérgicas emergentes que nos llevan hacia un mejor método de análisis²⁷³.

4.4.1 Subsistemas administrativos

La administración de personal puede ser un subsistema del sistema administrativo y a la vez constituirse en un sistema propio de Empleo Público, siempre que establezcamos las relaciones y jerarquías y respetemos la filosofía propia del sistema administrativo, es decir, siempre que tengamos en cuenta las siguientes características²⁷⁴:

- El concepto de sistema supone la combinación estructural de órganos y procesos.
- La interdependencia de los sistemas administrativos.
- El carácter multidisciplinar que supone el estudio de la Administración.
- La Administración es un sistema social ubicuo, sincrético, institucionalizado y dinamizable.
- El comportamiento administrativo se define como interacción sistémica del rol juridificado.
- En toda Administración institucional coexiste un componente de interés individual y uno de interés social.

²⁷³ Merece destacarse por su contenido (marco de la organización y la administración. Administración y los valores sociales. Evolución en la teoría de la administración y organización: conceptos de administración y organización tradicional. Contribuciones al funcionamiento y la ciencia administrativa. El panorama moderno: vistazo a sistemas y contingencias. Responsabilidad social, medio y metas. Estructuras y tecnología, organización y tecnología. Organización, estructura y diseño) la obra de KAST, F. E. y ROSENWEIG, J. E., *Administración en las Organizaciones. Enfoque de Sistemas y de Contingencias*. 2ª Edic., McGraw-Hill, México, 1993.

²⁷⁴ JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Política y Administración...*, pp. 143-144.

- La simbiosis operativa entre política y Administración que requiere de una estrecha armonización entre órganos y procesos.
- La interacción de las fuerzas de los colectivos interesados cuando se diseña un modelo y que supone al fin la determinación de un equilibrio condicionado.

4.4.2 Naturaleza, Clasificación y Rango del Empleo Público

Desde la premisa de la Administración como gran organización, los recursos humanos al servicio de la institución admiten esquemas múltiples de clasificación a fines políticos, económicos, jurídicos, financieros y administrativos, pero todos ellos pertenecen a un sistema o subsistema, o cualquier otro rango. Para nuestro enfoque de sistemas el Empleo Público constituiría un sistema social y como tal tendente y necesitado a la apertura a otras realidades próximas e interactuantes las que haya de compartir valores y necesidades que se encuentran simbólicamente expuestos.

La política de Empleo Público, llámese administración de personal o gestión de recursos humanos trasciende de lo microadministrativo (jurídico, gerencial y organizativo) a lo macroadministrativo (político²⁷⁵ interinstitucional) y de este a lo macropolítico (gobierno, sociedad) de tal manera, que la coherencia, interrelación o dependencia entre estos sistemas debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar un modelo eficaz de Empleo Público.

Por otra parte no hemos de olvidar que el derecho, aparece como subsistema administrativo constituyendo la infraestructura de las interrelaciones *intra* y *extra* institucionales²⁷⁶. El sistema administrativo no es operativo, no puede funcionar sin la dotación de los recursos materiales y humanos, y sin la previsión de unos cauces jurídicos por los que pueda esta dotación, transcurrir.

Atribuir un rango al Empleo Público dependerá del diseño previo que se pretenda, de la concepción político institucional del mismo. No es lo mismo considerarlo un agregado organizativo, un *input* más, que dotarle de un carácter institucional, o vertebrador de otras realidades, como pueden ser los servicios públicos. Todavía más determinante en esta tarea de ubicación sistémica para el Empleo Público es tener en cuenta las realidades próximas antevistas, ya que sólo en relación de

²⁷⁵ De *policy*.

²⁷⁶ JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Teoría Administrativa del Gobierno*, Vol. I. Macroadministración, Tecnos, Madrid, 1978, p. 355.

interdependencia con las mismas (axiológica, política, jurídica o administrativa) podrá fijarse el acotamiento y el límite de interés de relacional.

5.- La Modelización Sistémica

5.1 Complejidad y modelización

¿Qué es la complejidad? A primera vista, es un fenómeno cuantitativo, una cantidad extrema de interacciones e interferencias entre un número muy grande de unidades. Pero la complejidad no comprende solamente cantidades de unidades e interacciones que desafían nuestras posibilidades de cálculo; comprende también incertidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios. En un sentido, la complejidad siempre está relacionada con el azar.

De este modo, la complejidad coincide con un aspecto de incertidumbre, ya sea en los límites de nuestro entendimiento, ya sea inscrita en los fenómenos. Pero la complejidad no se reduce a la incertidumbre, es la incertidumbre en el seno de los sistemas. La complejidad está así ligada a una cierta mezcla de orden y de desorden, mezcla íntima.

Expresado de otra manera la complejidad es un tejido²⁷⁷ de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados: presenta la paradoja de lo uno y lo múltiple. Es el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico. Así es que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre... De allí la necesidad, para el conocimiento, de poner orden en los fenómenos rechazando el desorden, de descartar lo incierto, es decir, de seleccionar los elementos de orden y de certidumbre, de quitar ambigüedad, clarificar, distinguir, jerarquizar...

El término modelización es reciente, los diccionarios todavía lo ignoran, y se refiere al proceso de construcción intencional que por medio de un sistema de símbolos consiste en reducir una realidad compleja a un sistema estructurado de elementos y

²⁷⁷ *Complexus*; lo que está tejido en conjunto

de relaciones. El resultado de la modelización debe ser el más simple y manejable que exprese la realidad misma²⁷⁸.

Modelización sistémica implica la construcción de un modelo a través de un proceso²⁷⁹ de acercamiento a la complejidad. Los modelos son ayuda para el razonamiento, los construimos para dar sentido a los datos que empleamos, Nos sirven como elementos inevitables en la intelección de la realidad y, a su vez, nos proporcionan herramientas interpretativas para re-construirla. Sin modelos no podemos generalizar.

La modelización sirve igualmente para analizar o para concebir el conocimiento-proyecto que se produce y se representa por una concepción de modelos y no por análisis. Así el modelo se hace fuente de conocimiento y no resultado. No describe, *ex post*, un conocimiento-objeto tenido *ex ante*, representa a priori un conocimiento-proyecto que no existe sino más que por este modelo.

Así, los modos de construcción del modelo no pueden ser analíticos y los modos de validación serán raramente del tipo hipotético-deductivo experimental. Los modos de construcción se hacen proyectivos o sistémicos (intención-concepción) y los modos de legitimación se hacen axiomático-inductivos, pragmáticos. El modelizador debe decir su proyecto, sus axiomas, y convenir en que el conocimiento que así se representa es realización, acción cognitiva.

En definitiva, la modelización sistémica nos dota de un enfoque holístico, -total y globalizador- para la aprehensión del fenómeno que queremos conocer y controlar, y que conlleva la interrelación y apertura con otras realidades. Modelizamos para entender sistemas existentes o para crearlos.

5.2 Algunas precisiones: Modelos, paradigmas y metáforas

Se ha recurrido a la distinción entre modelos, paradigmas y metáforas para explicar los comportamientos de las organizaciones²⁸⁰. Los diversos modelos surgidos a lo largo

²⁷⁸ Por el principio de parsimonia, el mejor modelo será el sistema más sencillo que permita resolver el objetivo planteado, y no el más próximo a la realidad.

²⁷⁹ El término es deudor de LE-MOIGNE (Cfr. LE-MOIGNE, J. L., *La Théorie du système général. Théorie de la modélisation*, PUF, París 1994, y LE-MOIGNE, J. L., *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, París, 1990.)

Tres son los instrumentos más utilizados para la simulación de políticas de empresa o de la Administración. El proceso de modelización genérico (PMG), el modelo de *Forrester*, y la Prospectiva.

²⁸⁰ RUIZ OLABUENAGA, J. L., *Sociología de las Organizaciones*, Univ. Deusto, Bilbao, 1995, pp. 79-80 y 99 y ss.

de la historia y que son mantenidos en cualquier organización moderna, al menos en sus aspectos sustanciales, nunca se muestran puros, son de naturaleza teórica. Todos ellos tratan de garantizar la mejor ejecución de la decisión de la cúspide organizativa. Puede encontrarse modelos diferentes para comprender como funciona una organización, de los que nos centramos en dos²⁸¹:

1. Sistemáticos²⁸². Se concibe el funcionamiento como un sistema, utilizándose para su elaboración los procesos de relaciones entre las partes de la misma y entre ésta y el entorno exterior. La organización como sistema social es la más universal de todas las utilizadas por los estudiosos²⁸³. Supone un sistema de variables mutuamente interdependientes.
2. Estructurales. Recurren a las variables estructurales para explicar su funcionamiento. Son de dos clases burocráticas y no burocráticas.

En las burocráticas -se incluiría tanto al gerencialismo clásico de la Dirección Científica del Trabajo de TAYLOR y la Teoría General de la Organización de FAYOL, como al modelo weberiano-, la racionalidad y la disciplina junto a la maximización de eficiencia constituyen los ejes centrales. Los burocráticos han demostrado en su vertiente weberiana ser el más eficaz, mientras que los clásicos los que mayores garantías ofrecen de alcanzar la eficiencia.

Los no burocráticos se diferencian por su menor concentración de poder, menos formalización y en comunicación horizontal. Predomina la profesionalización, una alta racionalización basada en la competencia, en la adaptabilidad y predictibilidad y en una mayor apertura hacia el entorno.

Debe distinguirse el modelo como algo que existe, como realidad o fenómeno sin más, como una referencia positiva o negativa, de aquello que resulta o resultará modélico, como algo existente o ideal pero apreciable y valorado positivamente. El modelo es una representación convencional conceptual o física de la estructura de un sistema mediante la que se intenta la comprensión de aquél o de alguna de sus partes. Es una representación esquemática.

²⁸¹ Además se encuentran los tecnológicos; de objetivos; de toma de decisiones; de relaciones humanas (Cfr. RUIZ OLABUENAGA, J. L., ob. cit., p. 79 y ss.)

²⁸² Nos remitimos a lo expuesto *infra* sobre la TGS.

²⁸³ En la clasificación de BOULDING las organizaciones sociales ocupan el 8º lugar, penúltimo en la jerarquización por niveles de complejidad. En ellas los seres humanos (7º nivel) se consideran subsistemas. (BOULDING, K. E., ob.cit., pp. 197-208.)

Mientras que el 'modelo' supone una restricción simplificada de cómo funciona algo, el 'paradigma' revela algo destacable en el funcionamiento, positivo o negativo, algo hacia lo que se tiende, o de lo que se pretende escapar.

Por su parte la 'metáfora', explicaría y definiría con un solo término el funcionamiento de las organizaciones. La metáfora, por énfasis selecciona una dimensión, exagerándola y poniéndola de relieve, permite comprender mejor el sentido que los autores han querido dar a sus modelos.

Así nos encontramos con las siguientes metáforas y características²⁸⁴:

- La máquina: responde a un entorno tecnológico y social estable, tareas fáciles, rutina, mecanicismo, falta de adaptabilidad al cambio.
- El organismo: apertura al entorno, adaptabilidad, supervivencia, comunicación y desarrollo intraorganizativo e interorganizativo, unidad funcional, desconfianza de lo político.
- El cerebro: procesamiento de la información, aprendizaje y autoestructuración, creatividad, autocrítica, fácil adaptabilidad a entornos cambiantes y complicados, ajena a luchas e ideologías.
- La cultura: acentúa el simbolismo, la ideología y los comportamientos, ejercicio del control, manipulación y totalitarismo, suplantación de la teoría por la ideología, proselitismo y narcisismo de grupo.
- El sistema político: la racionalidad organizativa es sustituida por múltiples racionalidades e intereses, conflictividad interna, parcial, motivación y conducta política.
- Flujo y transformación: atenta a los cambios externos y a su entendimiento y control, enfoque dialéctico.

5.3 Sistemización y estructuración sistémica o sistematización

Fijadas estas precisiones pasemos a otra idea que guarda estrecha relación con la pretensión modelizadora, pues en toda organización se precisa de una 'estructura' que se establece para el logro de sus objetivos²⁸⁵ y para especificar

²⁸⁴ Seleccionadas y sintetizadas por MORGAN entre las más utilizadas, de las que damos cuenta de las cinco que nos parecen más representativas. Además existiría la psicoprisión... (MORGAN, G., *Images of organization*, Sage, Beverly Hills, 1986.)

²⁸⁵ RUIZ OLABUENAGA, J. L., ob. cit. pp. 182 y ss.

formalmente la conducta de los individuos en su interior. Estipula pues el reparto de tareas, los modos y ámbitos de comunicación entre los miembros, los mecanismos formales de funcionamiento y de control de todo el conjunto. Supone pues en definitiva, el plan normativo de la organización, su diseño. Ya WEBER describiría a la organización como estructuración y jerarquización de roles. Este plan fija los roles, las reglas de funcionamiento, los mecanismos de coordinación y comunicación, la fijación de objetivos y los sistemas de control.

La estructura contempla el interior del sistema y condiciona y explica su comportamiento, penetra en la interioridad y descubre las reglas según las cuales se relacionan los elementos²⁸⁶. El conocimiento de la estructura permite conocer el haz de interacciones e interrelaciones subyacentes²⁸⁷.

Para sistematizar previamente hay que sistemizar. Se sistematiza para incluir u ordenar algo en un sistema por que este deber ser creado *ex ante*. Sistemizar es crear un sistema. Supone un nuevo marco conceptual cuya esencia pretende producir una metanoia, como transformación, como cambio de enfoque y que nos ayuda de dos formas: Viendo interrelaciones entre las partes más que cadenas lineales de causas y efectos, y ver los procesos de cambio que se producen, conlleva pues a un holismo como punto de vista que se interesa más por el todo²⁸⁸.

²⁸⁶ HERNÁNDEZ GIL, A., *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Madrid, 1971, p. 419.

²⁸⁷ Mientras el Ordenamiento Jurídico responde a la idea de totalidad, las normas jurídicas son elementos del mismo. El derecho es organización, estructura, constituida como unidad, como ente con sustantividad propia (SANTI ROMANO, *El Ordenamiento Jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pp. 95-113 y 191.)

²⁸⁸ El término "sistémico" (y vocablos emparentados con él, como "sistemismo", "sistémica", "sistematicidad") puede emplearse para referirse a cualquier sistema o a cualquier estudio relativo a sistemas. Sin embargo, se viene distinguiendo entre "sistémico" y "sistemático" (así como entre "sistemismo" y "sistematismo"; "sistémica" y "sistemática"; "sistematicidad" y "sistematicidad"). La última serie de vocablos, y en particular "sistemático", se emplean cuando se trata o de la noción de sistema de un modo muy general o de esta noción tal como ha sido empleada y estudiada en el pasado, particularmente en el tratamiento de cuestiones relativas a la naturaleza de los «sistemas filosóficos». La primera serie de vocablos, y en particular "sistémico", se emplea en todo tratamiento de sistemas dentro de la llamada «teoría general de sistemas». Puesto que la teoría general de sistemas se ocupa de toda clase de sistemas, el término "sistémico" es de aplicación general: todo sistema tiene un carácter sistémico y toda consideración de sistemas desde el punto de vista de la teoría general de sistemas es sistémica. Sin embargo, se tiende a emplear "sistémico" especialmente en el caso de ciertos tipos de sistemas. Uno de los más frecuentemente mencionados al respecto es el sistema constituido por elementos que se hallan entre sí en relación funcional tal que se produce una interdependencia de acuerdo con un conjunto de reglas. Algunos autores han apuntado que este uso generalizado se presta a confusiones y que sería mejor restringir el empleo de "sistémico" al estudio de estructuras que, aunque altamente organizadas, no se regulan a sí mismas. El hecho es, sin embargo, que la tendencia a usar sistémico en todos los estudios de sistemas y tipos de sistemas, especialmente dentro de la teoría general de sistemas, se ha generalizado, lo que hace más expédito aceptar este uso generalizado aún si se sigue considerando necesaria en cada caso una aclaración del

Así pues, mientras sistematizar responde más a la pretensión de aprehensión *ex ante* de la realidad desde el enfoque sistémico, sistematizar supone una labor de mayor minuciosidad y más en orden al control *ex post* de la realidad aprehensible o aprehendida. Es organizar, ordenar, establecer reglas y procedimientos a través de una estructura que haga posible el funcionamiento, en todos sus niveles y momentos del modelo diseñado.

5.4 Dinámica y Herramientas de modelización sistémica

Tres herramientas o aspectos de la TGS ayudan, en una secuencia sincrónica, a la tarea modelizadora, esta tarea es lo que se denomina como Dinámica de Sistemas, y que como metodología proporciona herramientas para la comprensión y control de los sistemas sociales. Permite construir modelos formales desde modelos mentales previos.

5.4.1 El Análisis de Sistemas

Todo análisis conlleva una distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer los principios o elementos de este. El análisis sistémico permite una concepción de la realidad objeto de estudio como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen. La simple búsqueda de los hechos sin comparación ni sistematización alguna, no constituye método científico, es mero empirismo. No es posible separar observación y sistematización. El análisis comparativo y la elaboración de sistemas no constituyen etapas diferentes de la búsqueda y observación de los hechos, si no un antes y un después, que se concreta en un mismo *tempo*. La observación, comparación y sistematización resultan, dentro del mismo enfoque sistémico de la realidad, indispensables desde el primer momento. Un hecho en sí mismo no quiere decir nada, es esencial precisar su

significado de "sistémico" a la luz de la clase de sistemas estudiada. Cfr. FERRATER MORA, J., *Diccionario de Filosofía*, Alianza Editorial, Madrid, 1979.)

significado respecto de algo buscado, y el contenido de este significado lo que se obtiene a través del análisis sistémico²⁸⁹.

El Análisis de Sistemas, tiene, un origen histórico militar, como heredera directa de la 'Investigación Operativa'²⁹⁰. Surge en el marco del desarrollo de la organización científica del trabajo y en el ámbito de la relación de la economía con la tecnología. Puede hablarse de una triple acepción del Análisis de sistemas. Como escuela sistémica; como actitud intelectual que debe regir el actuar racional del decisor técnico y como metodología de acción y de conocimiento, con sus fases, sus interacciones y sus técnicas auxiliares.

El conjunto de estudios analíticos previos que ayudan al responsable a decidir frente a problemas complejos, y al mismo tiempo le determinan una línea de actuación entre varias alternativas de acción posible conducentes a una misma finalidad, con la comparación cuantitativa de criterios apropiados de los costes y ventajas de las soluciones consideradas, constituye la metodología del análisis de sistemas.

Los elementos esenciales de esta metodología son los siguientes:

- El objetivo u objetivos. Lo primero es determinar los objetivos que deseamos alcanzar y señalar hasta qué punto pueden ser alcanzados.
- Las alternativas técnicas por las cuales los objetivos pueden ser alcanzados. Se trata de determinar los diferentes sistemas que darían solución al problema.
- Los costes y los recursos requeridos por cada sistema. La utilización de los recursos necesarios para cada alternativa implica unos costes y un beneficio o ventaja mensurable en la mayor o menor consecución del objetivo buscado. Los costes deben entenderse en sentido amplio, no siempre traducible a los términos monetarios.

²⁸⁹ "Ni hechos sin ideas, ni ideas sin hechos" expresa admirablemente el carácter de la investigación científica. (Cfr. DUVERGUER, M., *Métodos de las Ciencias Sociales*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 354.)

El mejor tipo de investigación empírica es aquella con fundamento teórico. Todos los investigadores empíricos deberían ser sensibles a los debates teóricos. De igual modo que los teóricos deberían ser sensibles a los problemas de la investigación empírica (Cfr. GIDDENS, A., *En defensa de la Sociología*, 3ª reimpresión, Alianza Editorial, 2001, p. 22.)

²⁹⁰ Se aplicó fundamentalmente a sistemas militares, luego a sistemas físicos y finalmente, a partir de 1960, aparecen las primeras tentativas de aplicación a sistemas más complejos de tipo social o humano. La Investigación Operativa es pues "El conjunto de métodos y técnicas de análisis y de síntesis de los fenómenos de organización utilizados para la preparación racional de las decisiones".

- El modelo. Se trata del conjunto de operaciones para representar la interdependencia entre los objetivos, las alternativas técnicas o instrumentalistas, los recursos y el entorno.
- El criterio o criterios para poder escoger la alternativa óptima. El más comúnmente usado es el de coste/eficacia.

Tres etapas secuencian todo el proceso. En la etapa de 'definición' se trata de precisar el entorno y los límites del problema y de concretar los objetivos a alcanzar, buscando los caminos lógicos que los definen e identificando sus componentes esenciales²⁹¹.

En la etapa de 'modelización' de carácter eminentemente analítica, se recogen las informaciones necesarias para comprender el funcionamiento del sistema, buscando a continuación las soluciones alternativas que permitirán realizar los objetivos asignados²⁹². El método comparativo exige hablar de modelos. Estos pueden ser de 'previsión' propios de las ciencias matemáticas, ajenos a las decisiones históricas o a la organización política, y los de 'investigación' propias de las ciencias sociales que como conjunto ordenado de hipótesis de trabajo presentan una imagen simplificada y esquematizada de la realidad, siendo su finalidad la propia investigación.

La experimentación es a las ciencias biológicas y físicas lo que la comparación es a las ciencias sociales. Una comparación más próxima guarda más relación con la experimentación que una comparación remota. Una comparación próxima, más precisa, se fijará más en las diferencias mientras que la remota lo hará en las semejanzas, siendo el método de investigación de hipótesis, ideas generales, teorías y sistemas. Una y otra, dependerá de los contextos culturales e históricos en los que se centre el análisis²⁹³.

En la etapa de 'evaluación' se valoran dichas alternativas, presentándose el resultado bajo una forma que facilite a los responsables la toma de decisiones²⁹⁴.

La esencia de la metodología consistiría pues en:

- Lograr una representación abstracta del sistema, lo más simple posible, que recoja los elementos y sus conexiones significativas en relación con el

²⁹¹ Con las subfases de formulación y exploración.

²⁹² Subfases de comprensión y concepción.

²⁹³ DUVERGUER, M., ob. cit.

²⁹⁴ Subfases de evaluación, interpretación y selección.

problema planteado, es decir, construir lo que se llama un modelo del sistema.

- Verificar que el comportamiento del modelo que representa, con suficiente precisión, el comportamiento de la realidad.
- Utilizar el modelo para prever las consecuencias que, en la realidad, tendría cada una de las soluciones posibles del problema.

Los conceptos de problema, sistema, modelo, solución, constituyen pues, los pilares básicos del proceso.

5.4.2 El Control de los Sistemas

Mientras que la metodología del análisis de los sistemas como proceso que permite conocer, el control de los sistemas supone evitar los comportamientos irracionales e incoherentes, para que estos sistemas puedan cumplir sus fines, y a la vez que sus partes, pueda hacerlo con sus objetivos más reducidos. Los mecanismos de control tratarán de establecer los recursos para evitar comportamientos caóticos, introduciendo o previendo elementos negentrópicos o estructuras disipativas para evitar entrar en dinámicas entrópicas que conduzcan a un inevitable caos final, ya que lo previsible y de máxima probabilidad de los sistemas es su progresiva desorganización y, finalmente, su caos.

El control permite también medir el éxito de los sistemas como evaluación de si se han cumplido los fines.

Como en el entorno existen una suerte de variables no siempre controlable, - una cierta dosis de incertidumbre -, los sistemas deben diseñarse con cierta capacidad de prognosis y de prospectiva, si se pretende que los sistemas perduren. La prospectiva conlleva una actitud activa frente al futuro y parte del principio de que éste no puede predecirse, pues no está predeterminado. Así que básicamente, a lo que debemos aspirar es a configurarlo. Mientras que el futuro, para el fatalismo, es ignorado, en cambio, para la prospectiva el futuro es, simplemente, incierto.

La actitud prospectiva, supone un ejercicio que actúa sobre cuatro pilares: ver a lo lejos, ver con amplitud, analizar en profundidad, y hacerlo de manera aventurada.

Las previsiones del futuro han de basarse en observar el pasado buscando en él algo invariable, y que hipotéticamente se mantendrá así, y configurando idealmente 'escenarios' que nos permitan ir de lo que será (los futuros posibles o futuribles) a

lo que puede ser (los futuros probables o futuribles), y luego entre ellos escoger lo que debe ser (futuro preferido o futurido entre los probables)

Existen dos tipos fundamentales de escenarios. En los 'exploratorios' se describen, a partir de la situación presente y de las tendencias actuales, una relación de sucesos que conducen de una manera lógica y coherente a un futuro tendencial. En los escenarios de 'anticipación' su punto de partida es la imagen de un futuro posible y deseable, descrito por un conjunto dado de objetivos a realizar, dentro de una determinada escala de valores. Su punto de llegada es la situación actual.

Los exploratorios van del presente al futuro, mientras que los de anticipación realizan el camino inverso.

Estos y otros mecanismos de control del sistema, suponen que el mismo disponga en su diseño y funcionamiento, para el presente y para el futuro, de las características que aseguran su supervivencia no caótica. Así la armonía, negentropía, equifinalidad, homeostasis, mantenibilidad y sobre todo, adaptabilidad, estabilidad y equilibrio. Cada sistema tendrá sus mecanismos propios de control a través de la particularidad de sus características y sobre todo mediante la posibilidad de reestructurarse disipativamente tras el desorden.

Por eso el control conlleva la mantenibilidad, como posibilidad de mantener un estado del mismo y la observabilidad, como aptitud de ir analizando su devenir en orden a prevenir los cambios o adaptaciones necesarias, o bien por el contrario, a reforzar los elementos para que se mantenga en el estado deseable. El fin del control es esta labor.

Recapitulación

Al igual que en la parte primera hacemos una recapitulación sinóptica centrada ahora en la búsqueda y hallazgo de herramientas que ayuden a mejorar el funcionamiento de nuestro Empleo Público.

PRIMERA.- En una pretensión de cambio debe fijarse sin prejuicios ni pudores de dónde se parte y hacia dónde quiere irse. Nos encontramos con un fenómeno de extraordinaria complejidad, pues el Empleo Público es una organización grande y compleja -macroorganización- y desde una lectura de la sociología de las organizaciones, ha sido configurada bajo el paradigma burocrático como prototipo de la dominación legítima.

La burocracia ha merecido el calificativo de modelo de eficacia, cuyas bondades se encontrarían en el diseño primigenio de MAX WEBER, pero la realidad sociológica lo ha acompañado de una suerte de disfuncionalidades -buropatologías- que también ha merecido una metáfora peyorativa. Es decir, en un actuar basado en la racionalidad técnica, en la imparcialidad y en el servicio, criterios de comportamiento amparados en el principio *sine ira et studio*, a la vez se solapa un actuar prepotente y endogámico, con primacía del grupo cerrado, hermetismo, encorsetamiento, que ha ensombrecido el diseño. El paradigma organizativo weberiano ha sido eclipsado por la metáfora sociológica burocrática.

Lo que viene denominándose como paradigma postburocrático y su expresión en la nueva gestión pública supone una superación del *status* predominante y *mutatis mutandi* de lo burocrático, que combinada con las técnicas organizativas y toma de decisiones pueden ser buenas para una configuración organizativa que combine lo estable con lo flexible y por tanto permita la adaptabilidad, herramienta de primer orden para su dirección (Vid. Esquema III).

Pero en aras de esta pretensión de adaptabilidad y apertura del Empleo Público no se debe ceder frente a las tentaciones meramente economicistas, y con dicha advertencia deberá conjugarse la potestad autorganizativa con el principio de buena Administración, como principio de actuación que representa un equilibrio entre los intereses *intra* y *extra* organizativos.

SEGUNDA.- Las Políticas Públicas para ser eficaces en término de validez política, administrativa y social, requieren de adecuados decisores públicos y agentes que las

lleven a cabo. Como hay distintas categorías de ellas, también es necesario distintos agentes en ese rol autónomo o combinado de decisores-ejecutores.

La ordenación pues de las Políticas Públicas exige y causa la necesidad de ordenar los recursos humanos de las distintas Administraciones Públicas. Si distintas Políticas, pueden exigir distintas Administraciones o distintas configuraciones organizativas, también exigen distintos agentes para su formulación y elaboración. El esquema de fases ayuda a encontrar criterios de distinción en los roles y categorías de Agentes Públicos (Vid. Esquema IV).

Si a principios del siglo XIX ya podía distinguirse distintas clases de actividad administrativa que pudiera exigir una distinción entre agentes, el aumento de la complejidad que supone para la actividad administrativa actual un entorno incesantemente cambiante, aún lo justificaría más.

Todavía mayor justificación si en clave prospectiva nos percatamos de los cambios que van a operarse desde la dinámica que supone la cultura del bienestar y del riesgo y desde esa otra que está suponiendo el gerencialismo y la nueva gobernanza.

Un cambio radical exige una nueva visión de las cosas, una nueva concepción del orden a conformar y una metodología que haga posible llegar al fin propuesto y asegurar lo conseguido. Como el fin propuesto es un Empleo Público más abierto debe diseñarse, implementarse y controlarse desde el mantenimiento de sus fines y ventajas, evitando caer en nuevas disfuncionalidades o en nuevas patologías ahora postburocráticas.

Consecuencia pues es que los medios personales hayan de ser los suficientes y adecuados para prestar los servicios públicos inherentes a tales demandas. Hay que establecer un equilibrio entre la necesidad de mayor presencia pública que demanda el aseguramiento de la cultura del bienestar-riesgo con un peso y coste razonable de la organización pública. El Empleo Público será un medio más de los que dispone la Administración para la gestión pública y su utilización se enmarcará dentro de una de sus posibilidades (Vid. Esquema V).

TERCERA.- Fijada la necesidad de cambio hemos apostado por la perspectiva metodológica y holística de la sistémica como ciencia coadyuvante para reordenar la realidad y lograr el cambio. Su auxilio no es caprichoso se nos muestra como una ciencia con sobrada acreditación en campos próximos en los que también confluye la necesidad de describir bien, para solucionar mejor.

Es importante resaltar que el enfoque sistémico no es más que una herramienta metodológica que sin ser dogmática es meramente instrumental, vicarial y

acomodaticia a la realidad que queremos ordenar. Las herramientas de modelización sistémica pueden usarse todas o algunas de ellas o tan sólo parte de las mismas. Lo importante es llegar al fin deseado.

Pero no podemos sistematizar sino sistemizamos primero y para ello es preciso disponer de un paradigma de actuación que se concreta en la frase 'sistemas por doquier'. Necesitamos de una nueva visión de la realidad, toda como un sistema o un entramado de sistemas.

El Empleo Público se encuentra pues mediatizado por otras realidades próximas y superiores, cuales son el Sistema Filosófico-Axiológico; como realidad que aglutina los valores del ambiente, el Político-Institucional, como ordenación y canalización de los mismos; el jurídico, mediante, la seguridad necesaria para la ordenación del plan de normativo y de actuación, mientras que el Sistema Administrativo, supondrá un nivel superior de complejidad y de estructuración, en el que habrá de insertarse el Empleo Público, entendido el mismo como un sistema (Vid. Esquema VI).

El enfoque sistémico posee un acervo científico que genera una dinámica para el acotamiento, conocimiento y control de realidades, que puede o no ser utilizado totalmente en una pretensión modelizadora como la subyacente. Elegido pues este enfoque la modelización elegida utilizará, categorías, metodología y terminología propias, abarcando todo aquello que tiene un interés de relación sistémica.

Lo importante es que el fin perseguido obedezca a una modelización con criterios de coherencia y racionalidad que en definitiva nos de respuestas a cómo y para qué un Empleo Público abierto.

Esquema III.- Estructuración macroorganizativa y recursos humanos

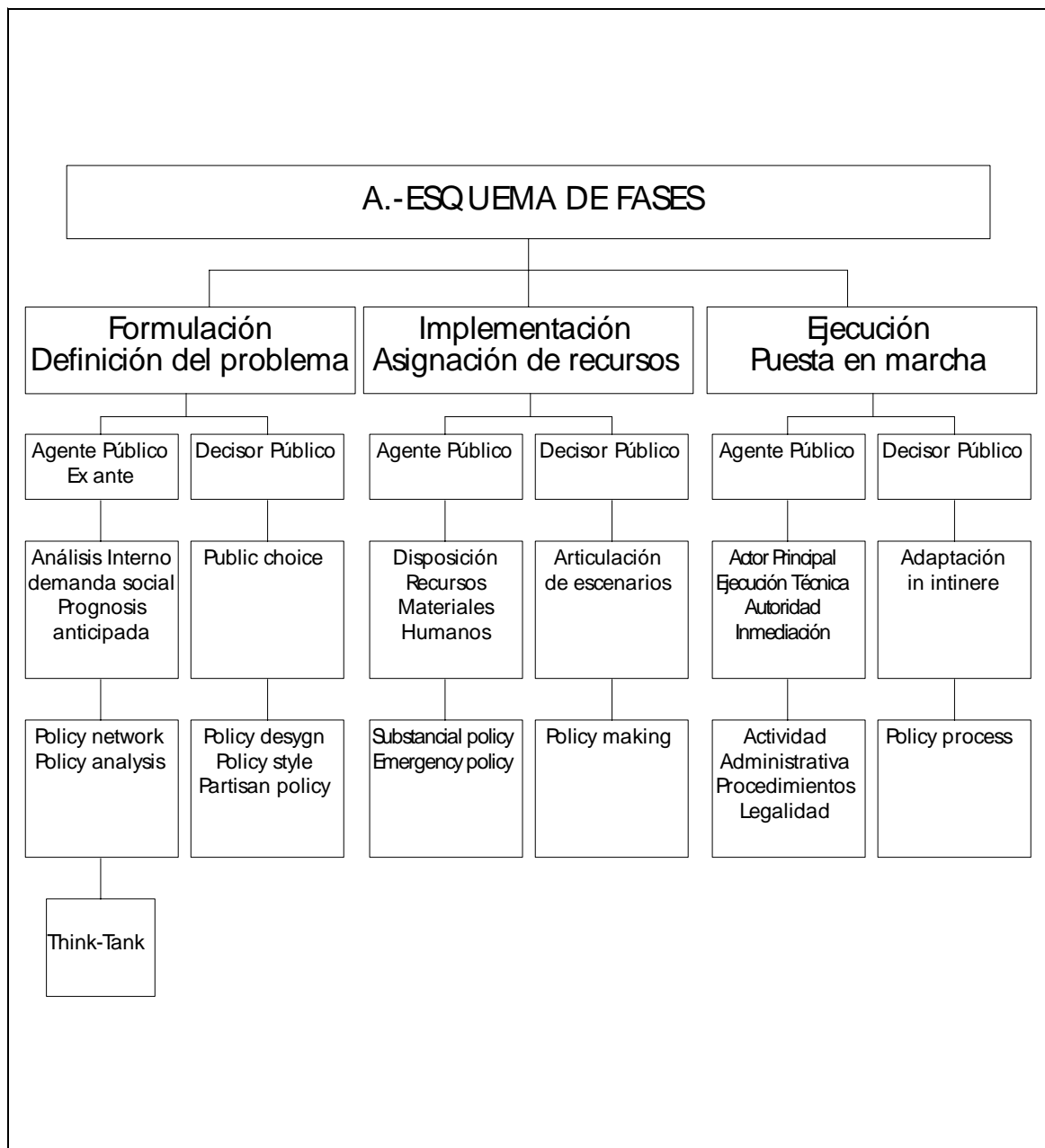


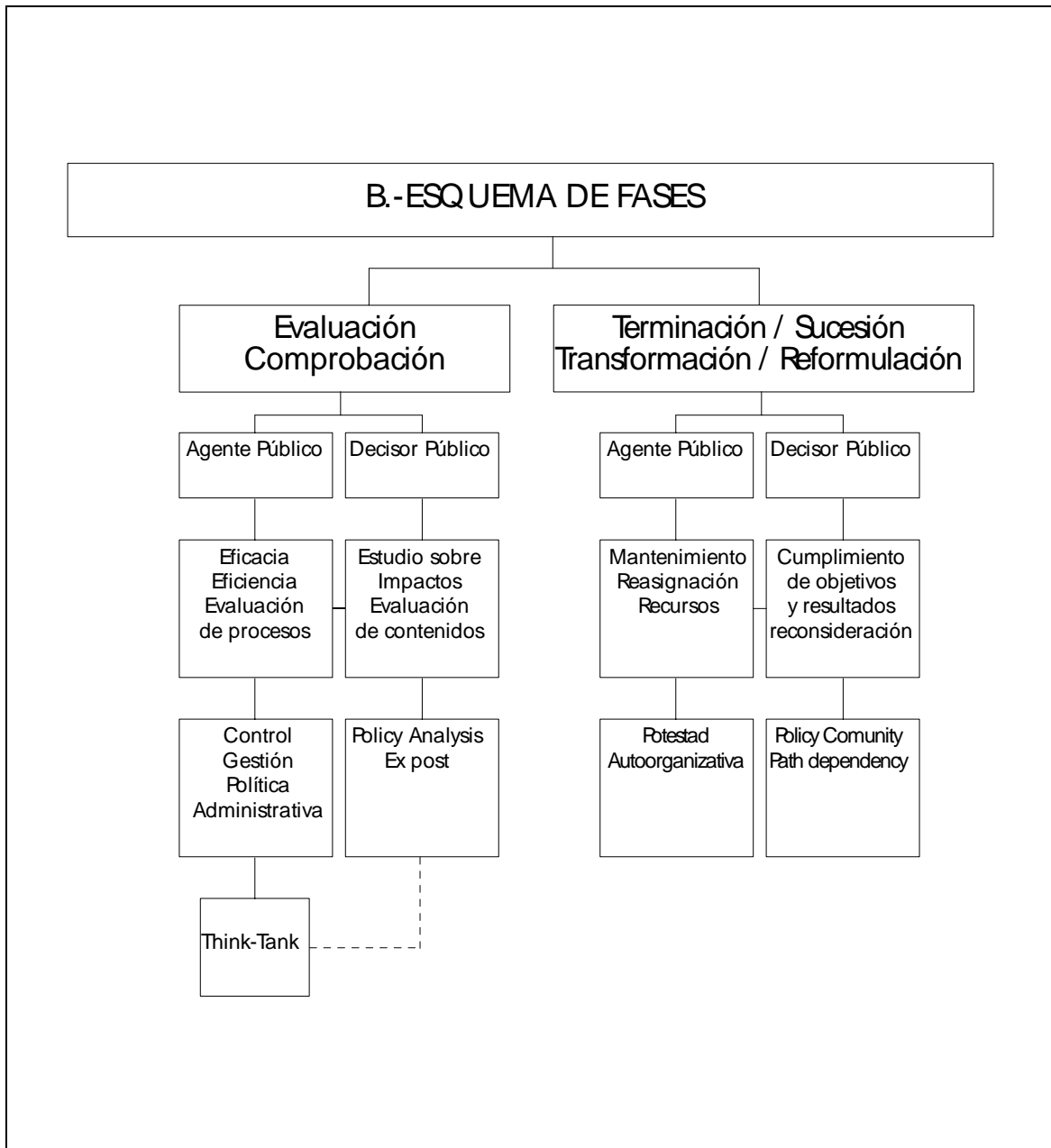
•Cada una se corresponde con la posición de control de las decisiones y el mecanismo de coordinación estructural.

•Enfoque organizativo-funcional que pueda ofrecer al decisor-directivo:

- 1.- Eficacia-Eficiencia
- 2.- Adaptabilidad-Flexibilidad
- 3.- Descentralización-Especialización
- 4.- Autonomía-Autoorganización
- 5.- Configuración en función de objetivos concretos

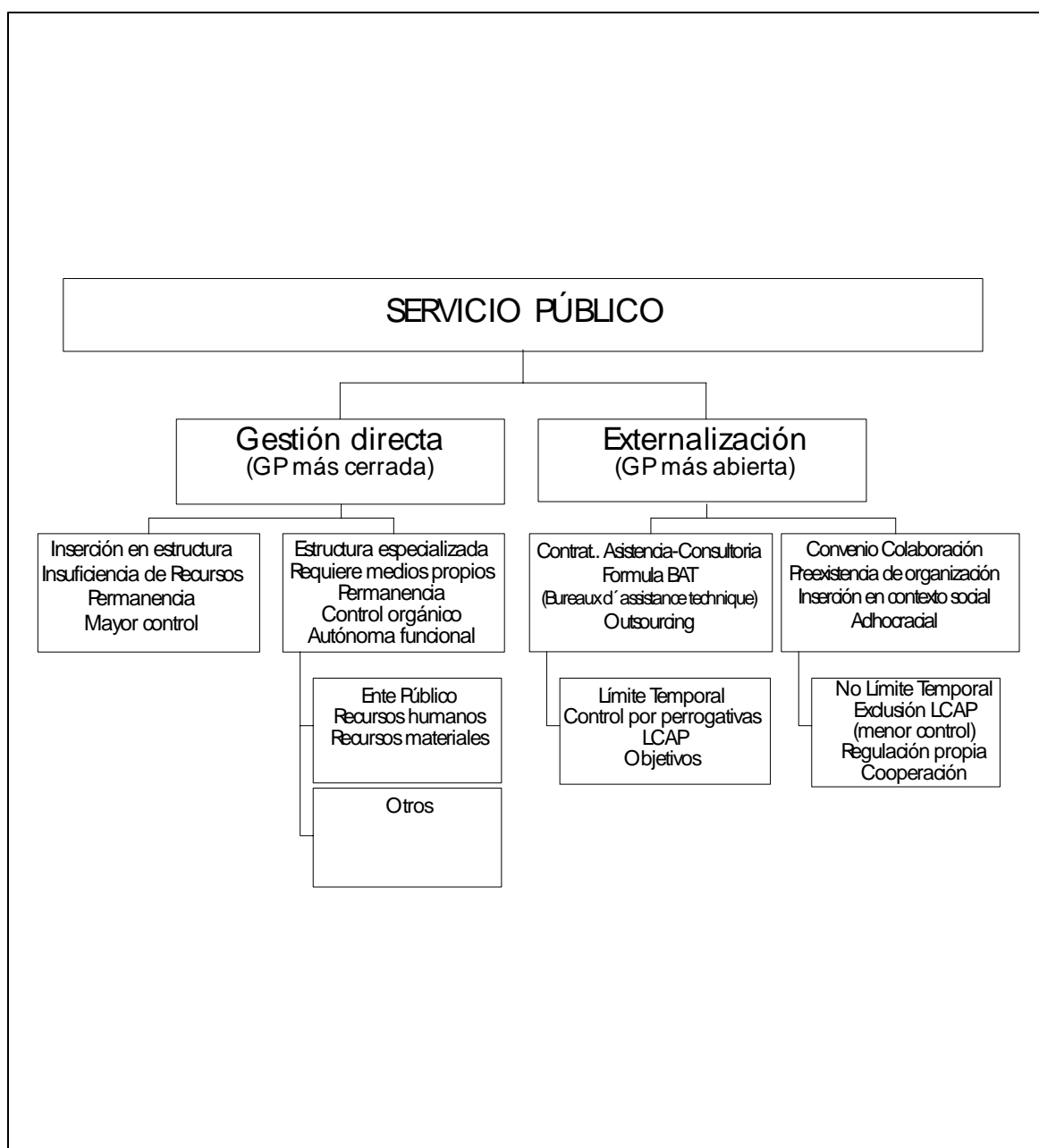
Esquema IV.- Agentes públicos y políticas públicas





- En el esquema de fases el cometido de los Agentes Públicos es distinto en función de la política concreta, las funciones y las habilidades.
- Los Agentes Públicos, forman como actores, parte de la *policy community*.
- El cometido del Agente Público es el de *Policy maker* ayudando, *ex ante*, *in itinere* o *ex post*, a decidir, implementar-ejecutar y evaluar la política adoptada.
- El *public choice* además de influido por la *partisan policy* también lo estará por las potencialidades de los Agentes Públicos.
- Agentes Públicos (como directivos y expertos) junto con políticos (altos cargos y asesores) forman parte de los decisores públicos.
- La máxima de actuación weberiana '*sine ira et studio*' ha de ser una constante para el Agente Público.

Esquema V.- Relación gestión pública-empleo público



- El Empleo Público responde como un *input* en el dinamismo organizativo.
- Inserción en las técnicas organizativas.
- Necesaria adaptación de los instrumentos jurídicos.
- Implementación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública.
- No es posible un Empleo Público más abierto sin que lo suponga la Administración Pública.
- Se puede hacer gestión pública desde una mayor apertura.
- Participación vs. control/mayoría de edad vs. paternalismo.

PARTE TERCERA.- REINVENCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL

Fijadas las razones de cambio y establecida una metodología apta para producirlo adecuadamente, en esta parte proponemos las directrices conducentes a tal fin, estableciendo pues tanto un contenido como un continente. Diferentes elementos deben conjugarse, unos desde su mantenimiento tal cual, otros mediante su adaptación, además del agregado de otros nuevos.

La modelización que se propone supone fundamentalmente una reinvencción de Empleo Público actual que suponga su ubicación sistémica entre lo institucional y lo organizativo. La adecuación final sería aquella que lograra considerar al Empleo Público como una institución a través de la que se logre lo mejor organizativamente hablando, descrita ya que ha sido el tipo de organización al que nos referimos.

Cuando una realidad cambia, las demás, sobre todo las próximas se ven también alteradas, por eso hay que prever estas alteraciones.

CAPÍTULO PRIMERO.- MODELIZACIÓN SISTÉMICA ENTRE LO INSTITUCIONAL Y LO ORGANIZATIVO

1.- Empleo Público como Sistema

1.1 Reinención desde la institucionalización y la apertura

Diez años después de la reforma de la LFCE, en un análisis sobre la Función Pública¹ ya se advertía desde la conciencia del anacronismo de muchas ideas tradicionales sobre las que se asentaba la configuración de la burocracia española, la necesidad de establecer un futuro nuevo orden burocrático con mayor flexibilidad y apertura². Igualmente se advertía de la necesidad de planificación de la Función Pública en el marco de la prospectiva, para poder ver más lejos, con mayor amplitud, con profundidad asumiendo riesgos y pensando en el hombre como sujeto activo y pasivo del progreso que tuviera en cuenta que la cláusula del *ceteribus paribus* - todos los elementos y circunstancias actuales permanecen invariables en el tiempo - es incompatible con la dinámica social³. Es decir, prospectiva como herramienta de control en la dinámica de sistemas, en la que se interpreta el presente, desde la experiencia del pasado, pero con preocupación de futuro.

En los tiempos actuales es una idea ampliamente difundida la de que 'los empleados públicos son buena gente atrapada en un mal sistema'⁴. Un reciente artículo de prensa especializada⁵ desvela un informe interno de la AGE en el cual, ésta Administración considera inadecuada su estructura por dar lugar a una incorrecta asignación de los efectivos, a una multiplicación de las necesidades de recursos humanos, duplicidades de competencias y sobredotación en algunos servicios.

¹ Semana de Estudios sobre la Burocracia organizadas por la Asociación Española de Administración Pública en el Instituto de Estudios Políticos.

² GUTIÉRREZ REÑÓN, A., ob. cit., pp. 15-26 y DIEZ HOCHLEITNER, R., "Relaciones entre el sistema educativo y la Administración Pública" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, p. 156.

³ MARTÍN MENDICUTE, V., "Los recursos humanos de la Función Pública. Su planificación en el marco de la prospectiva en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974. pp. 283-284.

⁴ OLIAS DE LIMA, B., "La evolución de la Gestión pública. La Nueva Gestión Pública" en Ollás de Lima, B. (Coord.), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, p. 10 (Vid. También Informe AL GORE, 1993, Washington -traducido al castellano por el Instituto Vasco de Administración Pública-)

⁵ *Expansión y Empleo* nº 191 de 1 y 2 de noviembre de 2003.

En la nueva gestión de las Políticas Públicas se ha operado una transformación desde el modelo tradicional burocrático hacia otras formas que incorporan técnicas propias de la gerencia privada, toda vez que es mejorable el método democrático de adopción de decisiones públicas en una sociedad en la que se fomenta el intercambio de ideas⁶. En nuestro entorno político-administrativo se camina hacia la búsqueda de procedimientos más flexibles para el Empleo Público⁷. Dentro de estas medidas se utilizan fórmulas contractuales a tiempo parcial y de duración determinada dentro de una estrategia de estrecha adaptación de los recursos humanos de cada a sus circunstancias particulares⁸.

En todas las Administraciones se advierte la tendencia y el deseo de evolucionar desde el sistema burocrático al modelo operativo gerencial como camino seguro para mejorar la eficacia en la gestión de las políticas públicas⁹.

No se trata de flexibilizar los principios configuradores de un Estado de derecho que permitan un adecuado control de la Administración, ni de una indiscriminada laboralización del Empleo Público ni el abandono de lo público, sino una nueva forma de entender las exigencias de una Administración moderna que permita una gestión de los recursos humanos más en línea con las exigencias sociales¹⁰.

La nueva regulación de las prestaciones de servicio en la Administración no puede estar inspirada en la misma filosofía de antaño, que en parte se mantiene a pesar de algunos avances.

Resulta imprescindible buscar una salida normativa que logre armonizar las exigencias organizativas que aseguren una estructura flexible capaz de adaptarse a la realidad como las empresas privadas reaccionan a las fluctuaciones del mercado, acometiendo pues la reforma legislativa que armonice la relación administrativa y laboral¹¹. Las demandas de innovación como generación de nuevos comportamientos y de aparición de nuevas posibilidades y oportunidades en el campo de la Gestión

⁶ ALBI IBÁÑEZ, E., *Público y Privado. Un acuerdo necesario*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 14 y 66.

⁷ O.C.D.E., *La transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la O.C.D.E.*, BOE-MAP, Madrid, 1997, pp. 130-135 y 289-315; O.C.D.E., *Flexibilidad y Gestión de personal en la Administración Pública*, BOE-MAP, Madrid, 1995.

⁸ PAN SUK, K., ob. cit., p. 335.

⁹ MARTÍNEZ NIETO, A., "Eficacia y legalidad en la gestión de políticas públicas" en *La Ley*, Vol. 5-1997.

¹⁰ CASTILLO BLANCO, F. A., ob. cit., p. 36.

¹¹ RODRÍGUEZ ESCANCIANO considera que la inamovilidad de los funcionarios públicos no es una garantía que grava la eficacia administrativa sino una conquista de la imparcialidad de la burocracia profesional que queda a cubierto de la discrecionalidad y arbitrariedad del poder político de turno (Cfr. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "Flexibilidad en la Administración Pública: Una necesidad inaplazable", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social* n° 170, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 1997, pp. 10-11 y 40.

Pública, proponen la adopción, pero también adaptación, de técnicas del sector privado, que giran en torno a una mayor atención de los usuarios de los servicios, mayor poder de decisión a los directivos e información de resultados¹². En estas propuestas de innovación, para el Empleo Público se demanda una cultura de cambio en la gestión del personal, en la que la organización sea flexible como también han de serlo las propias configuraciones jurídicas que adoptan las organizaciones¹³.

Tenemos pues un marco de cambio y un contexto que lo requiere¹⁴ y existen razones para ello y posibilidad.

Reinventar algo, refundar supone salvar lo bueno, desechando lo inservible, quedarse con lo inevitable y sobre todo mejorarlo. El Empleo Público es una realidad con tradición en nuestro país, con dependencias de todo tipo y con unos gravámenes comunes a todas las realidades comparadas pero que también tienen sus aspectos positivos.

Los padres de la teoría de la 'Reinvención del Gobierno'¹⁵ en su propuesta de Gobierno empresarial¹⁶, sostienen que la Administración no ha de medir sus

¹² BALLART, X., *Innovación en la Gestión Pública y en la empresa privada*, Ed. Diaz de Santos, Madrid, 2001, p. 38.

¹³ ALBI IBAÑEZ, E. y OTROS, *Gestión Pública: Fundamentos Técnicas y Casos*, Ariel, 1ª reimpresión, Barcelona, 2000, p. 245.

¹⁴ Muestra de ello puede verse en esta cita "[...] deberá recordarse, a tal efecto, que el tan traído y llevado en su momento modelo de Función Pública, apelando con esta expresión a la necesidad de configurar, de una vez por todas, un sistema ordenador de la Función Pública en su conjunto y no sólo en el ámbito estatal, coherente y asentado en principios nítidos y firmes que garanticen una estabilidad y continuidad, no ha existido ni existen [...]". (Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., "Estado de bienestar, Administración y Función Pública" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 3, 1993, p. 28.)

"[...] En toda la historia de nuestra Función Pública ningún legislador se ha enfrentado de manera global por la opción por un sistema de carrera o de empleo o por la conjunción de ambos; ni por un régimen administrativo, laboral o conjunto [...]". (Cfr. MARTÍNEZ MARÍN, A., *Régimen jurídico de lo funcionarios*, 2ª edic., Tecnos, Madrid, 2001, p. 31.)

No faltan opiniones que califican la situación de caótica como es de ver en la siguiente cita "[...] la Función Pública es un caos, la Función Pública local, un caos localizado [...]". SOSA WAGNER, F., "Los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Una reflexión desde la historia" en *Revista de Estudios Locales*, Cunal, nº extraordinario de julio 1997, pp. 10-12.

¹⁵ Cfr. OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *La reinvención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, 1ª reimpresión, Barcelona, 1995.

OSBORNE y GAEBLER consideran que de la misma manera la política *new deal* surgida tras el *crak* del 29 exigió una reinvención del gobierno USA, las condiciones reinantes exigen ahora una nueva reinvención. Reinvención para esta propuesta significa un cambio adaptativo al entorno similar, que la misma denomina *perestroika* norteamericana. No es ajena a esta propuestas que hay reglas de juego que son inevitables, innegociables y desde ellas y con ellas se cambia.

¹⁶ Como expresan los autores del término (*Ibidem*, p.20) la expresión "Gobierno empresarial" se emplea en el sentido originario de *entrepreneur* (J. B. SAY en 1800) para referirse a aquel que utiliza los recursos a fin de maximizar la productividad y la eficacia.

instituciones en función del gasto, sino en el de resultados. Su inspiración no han de ser las regulaciones o procedimientos sino las metas y objetivos. La eficiencia de la Administración puede ser conseguida mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado, tales como la reducción de procedimientos y trámites, lo que conlleva a la transformación de la iniciativa pública, el aumento de la responsabilidad de las escalas subordinadas y la influencia de los clientes¹⁷. Si bien el hecho que la Administración no funciona igual que una empresa privada no presupone que la primera no pueda adoptar un talante más empresarial lo que resultará posible si las obsoletas instituciones se transforman en más flexibles y adaptables¹⁸.

Diseñar desde la reinención, supone fijarse una meta, supone la necesidad de una concepción previa en la modelización Sistémica, estableciendo el mecanismo y a la vez ser consciente de lo que debe mantenerse o ser mínimamente reformado. La meta no es otra que superar una concepción del Empleo Público enmarcada en el paradigma burocrático clásico, hacia otro que implique una concepción más abierta. Receptividad, orientación al cliente y gestión de calidad se encuentran inmersas en una concepción más abierta del Empleo Público, pero ha de guardarse cuidado de que la eficacia/eficiencia que esto conlleva, no es la única razón que ha de sustentar la Gestión Pública. Desconocer la complejidad a la que ha de enfrentarse la Administración, orillar otras funciones básicas de ésta por mor de esta eficacia/eficiencia puede conducirnos a consecuencias desastrosas.

Necesitamos transitar desde una configuración existente hacia una propuesta ideal en la que se combine lo mejor de lo antiguo con lo mejor de lo nuevo. Integrar sinérgicamente sus ventajas comparativas y a esta labor la denominados 'institucionalización y apertura' como premisa clave de la propuesta de la reinención del Empleo Público que conlleva a la vez refundación, transformación y nuevo paradigma.

¹⁷ Debemos advertir que en no pocas organizaciones públicas (Vg. hospitales, escuelas...) es muy complejo encontrar el punto óptimo entre la eficacia/eficiencia y la equidad (Cfr. LHÉRISSON, H., "Administración Pública y Gerencia" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999, p. 18.)

¹⁸ La NGP está incorporando la técnica del *management* empresarial con las adaptaciones necesarias al cometido de lo público y supone hoy en día el gran reto de la Administración Pública en todos los países avanzados. Como refleja el denominado Informe Nolan, sobre "Normas de conducta para la vida pública". Pensemos como ejemplo de la denominación expresa de Políticas Públicas la del Libro Blanco del Gobierno británico "*Avanzando por la comunidad y el cambio*" en la que en sede de empleo público se proponen cuatro políticas en caminadas a la creación de una nueva dirección de la Administración Pública; un nuevo manual para los directores de agencias; un nuevo código para la Administración Pública; una línea de apelación de los funcionarios a los comisarios de la Administración Pública. Puede verse en NOLAN, A., "Normas de conducta para la vida pública" en *Documentos INAP* nº 9, Ministerio de Administración Pública, Madrid, 1996, p. 72.

1.2 Ausencia de un paradigma isomórfico

Es tarea primordial a la hora de diseñar un sistema, el perfilar el modelo que elegimos¹⁹. En la parte primera hemos dejado claro que no hay modelo que nos parezca imitable y a la vez totalmente extrapolable a nuestra realidad, aunque sí hemos notado elementos dignos de tenerse en cuenta, bien para su mantenimiento o reconfiguración o para su importación en una propuesta. De los modelos reales analizados no hemos encontrado uno que responda en su totalidad a un paradigma imitable, lo que por otra parte podría acarrear el peligro de un mero papanatismo, ante el pasmo que siempre produce lo extranjero.

Ante la ausencia de un modelo real que nos resulte perfecto en su totalidad, y poder predicar su aplicación isomórfica, podemos extraer aquellos elementos convincentes de un modelo real y crear idealmente el resto. La TGS se nos presenta como mecanismo idóneo para conocer -entender y definir- y controlar una realidad compleja que atañe a varias disciplinas científicas, así como una metodología, que desde una concepción de unidad de las ciencias, nos permita crear nuestro propio orden en el que podamos conjugar a la vez la esencia, el contenido y la forma.

1.3 Pretensión de un modelo conceptual y cibernético

Hemos visto la clasificación teórica que realizó GAZIER, y nos parece que sigue siendo actual y de obligada referencia. También hemos advertido que los modelos comparados en general se encuentran en momento de indefinición, en donde la excepcionalidad trunca la regla general, toda vez que se observa un dinamismo hacia una imprecisa estructuración.

Se trata en definitiva de estructurar una filosofía a través de la metodología de la modelización sistémica. En la realidad que pretendemos modelizar no hay sino una tarea de reducción fenomenológica²⁰, y que exige un previo conocimiento, si

¹⁹ La pregunta ¿qué orden tomamos como modelo? subyace en la obra de ESCOHOTADO, A., *Caos y Orden*, 6ª edic., Espasa, Madrid, 2002.

²⁰ La fenomenología es el estudio de las estructuras de la conciencia que capacitan al conocimiento para referirse a los objetos fuera de sí misma. Este estudio requiere reflexión sobre los contenidos de la mente para excluir todo lo demás. HUSSERL llamó a este tipo de reflexión 'reducción fenomenológica'. La mente puede dirigirse tanto hacia lo no existente como hacia los objetos reales. La reflexión fenomenológica no presupone que algo existe con

queremos luego moldearlo hacia otros derroteros. Exige averiguar el 'porqué' 'cómo', 'quiénes'..., y el propio 'qué' de su epistemología. A ése qué le daremos un contenido, un lugar y una estructura, de tal manera que sistemizaremos y sistematizaremos al unísono.

Si se entiende por 'sistemas reales' a aquellos que pueden ser percibidos mediante la observación, apareciendo delimitados espacial y temporalmente, toda vez que su existencia es independiente del observador. Si entendemos como 'conceptuales' a aquellos que son construcciones simbólicas elaboradas por la mente humana para entender una realidad perceptible por los sentidos, hemos de optar por esta segunda categoría para incardinar al Empleo Público en la tarea de modelización. Y ello, aun cuando la nitidez diferencial entre uno y otro es ciertamente confuso en muchos casos²¹.

Y si entendemos por 'cibernético' aquel modelo que contempla los mecanismos de control y de comunicación con su realidad nuestro modelo de Empleo Público será conceptual-simbólico y cibernético al contener la propuesta de institucionalización y apertura.

1.4 Inserción y adición de elementos reales e ideales

Ante el déficit de modelo isomórfico y desde una idea previa de lo que deseamos podemos de los modelos reales de referencia insertar en el nuestro algunos elementos, estos son:

Como acervo común a todos los modelos, el concepto amplio y material de la Función Pública y la combinación sinérgica de los elementos ventajosos de los modelos abiertos y cerrados.

De la Función Pública comunitaria la estructuración sobre criterio de funciones permanentes/no permanentes, cuya atracción imitable sería el de que unos agentes (funcionarios) constituirían el núcleo básico que otorgaría estabilidad a la Administración, mientras que otros (contractuales) constituiría un recurso

carácter material; más bien equivale a "poner en paréntesis la existencia", es decir, dejar de lado la cuestión de la existencia real del objeto contemplado. Puede verse más extensamente en CHRISTOFF, D., *Husserl, Filósofo de todos los tiempos*, Edaf, Madrid, 1979.

²¹ No obstante es mejor precisar que si bien la opción es por el conceptual, la modelización que se pretende no dejar de tener en cuenta elementos reales (Vg. Los Agentes Públicos, las normas...)

excepcional para hacer frente a necesidades temporales o materiales, proporcionando la flexibilidad necesaria en la gestión de las eventualidades que pudieran surgir.

Del de la Comunidad Autónoma de Madrid lo referente a la integración del personal laboral en un sistema de Empleo Público, con una alta prospectiva.

Del PEBFP el carácter de básico de las funciones que puede desempeñar el personal laboral.

De Francia el que el régimen jurídico de los agentes contractuales se halla sometido al derecho público a pesar de la existencia de elementos iusprivatistas.

De Italia la potenciación de la Función Pública directiva, y la previsión de que la casi general contractualización del Empleo Público, no conlleva una huída de derecho público.

Del alemán el que la dualidad de Agentes Públicos obedece a un criterio predeterminado, como es el de funciones que impliquen el ejercicio o no de potestades públicas.

De Costa Rica la contemplación de la Administración Pública como empresario *sui generis* en la normativa laboral.

Igualmente podemos hacer las adiciones de elementos ideales para subsanar las deficiencias que no existirían en ningún modelo real, en aras de ir configurando nuestro modelo. Estas serían:

Institucionalización axiológica.

El concepto de Agente Público como género.

Distinción clara entre personal propio y personal externo.

Mayor flujo de entradas-salidas en el Empleo Público.

1.5 Características del "Sistema Empleo Público"

Cierto sector de la doctrina administrativa española se refiere al Empleo Público español como sistema²² y a nuestro juicio después de haber visto los antecedentes, entendemos no adecuada por defecto, tal calificación, al menos desde los parámetros y requisitos que nos parecen exigibles para ello, y que irán

²² SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo, Volumen I*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2ª edición, Madrid, 1998, pp. 613 y ss.

desvelándose a continuación. Un modelo sistémico posee o conjuga en mayor o menor grado una suerte de características que aseguran su razón de ser y su ubicación en una realidad mayor o más compleja, respondiendo a unas características perseguidas. La inserción y adición de elementos suponen un Sistema de Empleo Público que sea:

Abierto, significa que sea permeable a la interacción que este recibe del medio o contexto en el que inserta, es decir la sociedad, máxime cuando en la concepción del modelo abierto de GAZIER, aseguraba una buena inserción de la Administración en el interior de la nación. La Administración no es un mundo aparte, ella es abierta, es la definición misma del sistema.

Interrelacionado y dependiente respecto de órdenes superiores (Administración Pública-Gobierno-Sociedad).

Racional, coherente e integrado, lo que supone una racionalidad teleológica, una estructura formal mediática para un fin, con esquema de fin/medios que permita entender el todo como el fin del sistema y los medios como sus partes. Su nivel de coherencia interna hará que un cambio producido en cualquiera de sus subsistemas produzca cambios en los demás subsistemas y en el sistema mismo.

Centralizado, jerarquizado y controlable de tal manera que disponga de un núcleo que oriente y controle a todas sus partes, no obstante su capacidad de autonomía.

Que disponga de mantenibilidad y estabilidad; que pueda mantenerse constantemente en funcionamiento, asegurando que los distintos subsistemas estén compensados y que el sistema total se mantenga en equilibrio con su medio a través del flujo continuo de materia, energía e información.

Optimizable, adaptable y armónico es decir, capaz de modificarse y mejorarse para lograr el alcance de los objetivos y de responder a los cambios externos a través del tiempo y a la vez capaz de operar modificaciones en su estructura.

Al igual que el cosmos²³ -orden de órdenes paradigmático en el que el hombre se halla comprometido- es un sistema, por su multiplicidad; un *totum*, por su unidad; y un *quantum* por su energía, el Empleo Público, se modelizará y ubicará dentro de un orden sistémico. Esto supone una metodología de aplicación que ha de transcurrir desde el análisis de situación en el que se toma conocimiento del sistema, se ubica en cuanto a su origen, se fija su objetivo y trayectoria, pasando por el diseño del nuevo sistema, por su implementación, hasta su seguimiento y control donde se

²³ TEILHARD DE CHARDIN, P., *El fenómeno humano*, Orbis, Barcelona, 1994, p. 116.

verifique los resultados del sistema implementado y aplicar las acciones correctivas que considere necesarias para ajustarse.

Hay que notar que hablamos de modelización ideal, de pretensión que enfrenta con una realidad a veces muy insoslayable y fatal. La natural propensión de todo sistema a la entropía, la innegable presencia del desgaste y el caos y el incontrollable principio de incertidumbre permite anticipar que multitud de factores internos y externos ocasionaran disfuncionalidades.

Precisamente esta advertencia nos exige, que al menos en el plano teórico, que en la filosofía y estructuración se dote al sistema de mecanismos de negentropía y por ende de supervivencia.²⁴ Al ubicarse el Empleo Público como sistema en orden y en un orden mayor, ha de entramarse en una maquinaria organizada e institucionalizada que la condiciona pero no la controla. Se trata pues de insertar elementos o estructuras disipativas que eviten o prevengan las situaciones de dinámica entrópica. Negentropía y orden guardan estrecha relación con la concepción de institución abierta.

Por su parte el diseño estructural va más allá del mero agregado organizativo de recursos humanos y materiales. Este conglomerado se ordena, controla, mantiene o adapta con las herramientas y metodología de la TGS, y que ante su carácter instrumental, flexible y de escaso dogmatismo y encorsetamiento, nos permite ordenar a la carta, reordenar, ajustar, hacer cambios sobre la marcha, sustituir unos elementos por otros, para que al final se pase de un agregado a un conglomerado armónico coherente y racional, en el que lo armónico se obtenga de la institucionalización, lo coherente por la unidad sistémica interna y la racionalidad

²⁴ Se ha denominado "ortogénesis" a aquella propiedad de la materia viva para formar un sistema en el que los términos se suceden experimentalmente, siguiendo unos valores constantemente crecientes de centro-complejidad. Esta propiedad ayuda a la ascensión incesante de la vida, a la extensión y expansividad de la misma. Dicho de otra manera, la ortogénesis es la teoría de la evolución impulsada por fuerzas internas a los propios organismos, y que no están sometidas al control del ambiente.

Con antecedentes en IMER, quien había propuesto la palabra «ortogénesis» para designar la evolución que se realiza en un sentido determinado (1888), según la cual las variaciones de los diferentes caracteres proseguirían, de generación en generación, en sentidos definidos. En una línea paralela, pero estrictamente biológica, podemos colocar la teoría de la ortogénesis de KARL WILHELM VON NÄGELY, para quien la evolución biológica es un proceso con una dirección predeterminada, empujado por alguna acción externa o interna no muy bien definida. También es deudora de CRUSAFONT, M., "La Evolución de los Vertebrados. Ortogénesis y Clinogénesis" en *Estudios Geológicos* nº 16, 1960; CRUSAFONT, M., *Evolución y Ascensión*. Cuadernos Taurus, 29, 1960, p. 123; CRUSAFONT, M., Traducción de *El fenómeno humano* de P. Teilhard de Chardin, Taurus Ediciones, 1963; CRUSAFONT, M., *Origen, evolución y singularidades del hombre*, Cuadernos Taurus, 1965. Esta idea de ortogénesis tuvo mucha influencia hasta bien entrado el siglo XX, y sobre todo en la obra de PIERRE TEILHARD DE CHARDIN (Cfr. TEILHARD DE CHARDIN, P., *Una défense de l'orthogénèse à propos des figures de spécification*, 1955 y TEILHARD DE CHARDIN, P., *La energía humana*, Taurus, Madrid, 1963.)

por el fin perseguido de abrirse hacia un servicio mayor y mejor para el entorno social. En esta tarea el derecho aparecerá como instrumento de ordenación y control, con la pretensión de establecer un nuevo orden institucional y organizativo preparado para los retos emergentes.

2.- El Empleo Público como Institución

2.1 Mas allá de lo organizativo

En una organización puede haber un vínculo, pero no necesariamente una comunidad de intereses. En una Institución hay un vínculo fundacional de naturaleza moral determinado por un interés común originario en el que ha de prevalecer en primer lugar el interés general de la comunidad, y después el de los propios miembros de la misma.

Las Instituciones son el conjunto de las formas o estructuras fundamentales de organización social, tal y como son establecidas por la ley, la costumbre de un grupo humano²⁵.

Los orígenes de la institucionalización se encuentran en la idea de habituación²⁶ ésta hace innecesario volver a definir cada situación de nuevo, paso por paso. Los procesos de habituación anteceden a toda institucionalización²⁷ y ésta aparece cada vez que se da una tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores. Las instituciones implican historicidad y control, no pueden crearse en un instante, siempre tienen una historia, de la cual son producto. Las Instituciones también controlan el comportamiento humano estableciendo pautas definidas de antemano que lo canalizan en una dirección determinada, en oposición a las muchas otras que podrían darse teóricamente. Decir que un sector de la actividad humana se ha institucionalizado, ya es decir que ha sido sometido al control social²⁸. Así pues, la legitimación del orden institucional también se ve ante la necesidad continua de

²⁵ DUVERGER, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, 6ª edición, 3º reimpresión, Barcelona, 1984, p. 32. Ya vimos que este autor identifica instituciones con subsistemas.

²⁶ BERGER, P. y LUCKMANN, T., *La Construcción social de la realidad*, Amorrortu editores, 4ª reimpresión, Buenos Aires, 1978, p. 74.

²⁷ La habituación implica que la acción de que se trata puede volver a ejecutarse en el futuro de la misma manera y con idéntica economía de esfuerzos.

²⁸ Cuanto más se institucionaliza el comportamiento más previsible se vuelve, y por tanto, está más controlado.

poner una valla al caos, ya que toda la realidad social es precaria y todas las sociedades son construcciones que se enfrentan al caos²⁹.

Las Instituciones no se crean ni se cambian por decreto, plan o diseño. Disponen no sólo de normas de organización, necesarias para su funcionamiento, sino que gozan de unos valores o principios que han sido adquiridos por habituación, por disposición de sus fundadores, o por imperativo de las normas que las crean o fundamentan, toda vez que siempre existirán unas normas de actuación que resultan implícitas a los fines que persiguen.

Se han clasificado a las Instituciones en dos tipos³⁰: De 'Identificación' o de 'Servicios' en función de cuál sea el elemento principal de vinculación, del fundamento que subyazca en sus reglas de funcionamiento. Bien la búsqueda de un espacio común donde sentirse arropados, bien el servicio hacia el entorno. La mayoría de ellas tiene elementos de unas y de otras. El servicio puede ir encaminado *ad intra* o *ad extra* o a ambos. Sirviendo a la Institución servimos al entorno y a la vez ésta, nos sirve.

El Empleo público representaría esta triple dimensión del servicio. No sin razón WEBER enmarcaría a la burocracia dentro del tipo de dominación legal, lo que significaría la idea de algo más allá de lo organizativo. Sus fines específicos legitiman unos privilegios y unas prerrogativas. Se legaliza la dominación por la encarnación de un conjunto de valores, principios y normas que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y en general los demás aspectos de la vida del empleado público, considerados socialmente relevantes.

El conjunto de valores que encierra el Empleo Público están teleológicamente ordenados al fin de prestar servicios públicos y las normas organizativas están supeditadas a los principios de actuación, son vicariales de éstos. Por ello ha de poseer unos mecanismos de protección, recogidos en diversas normas, destinadas a proteger, tanto a la propia Institución como a sus miembros. Se protege a la Institución y a sus miembros para que ésta pueda cumplir sus fines.

La noción de Empleo Público ha de integrar una perspectiva orgánico-institucional con una funcional-teleológica que contemple a su vez esa doble dimensión de servicio; instrumental de la Administración Pública e institucional para la sociedad.

²⁹ BERGER, P. y LUCKMANN, T., ob. cit. p. 134.

³⁰ Cfr. TAYLOR, C., " *Les Institutions dans la vie nationale*", en *Esprit* nº 200, París, 1994.

2.2 La exigencia constitucional de una axiología del Empleo Público

2.2.1 Ética y Derecho

Los valores pueden servir de guía a nuestras acciones, pero para encarnarlos en nuestras vidas y en nuestras Instituciones necesitamos concretarlos en instrumentos concretos. Concreción que pivotando entre un *ethos* basado en la asunción de modelos a imitar, y marco de actuación institucional, debe positivarse por el derecho.

El derecho tiene la función específica de la ordenación, personalización y humanización de las relaciones sociales. LACROIX reivindica para el derecho la función mediadora entre la realidad moral y la realidad social. Influenciado por HAURIUO considera que el derecho al incorporar el tiempo a la vida social, cumple la función positiva de ayuda al cambio social y que supera la rigidez del normativismo formalista³¹.

La moral sólo podrá actuar de modo indirecto en la medida en que ejerza su influencia sobre el derecho³². LACROIX sostiene una cierta recuperación del sentido del derecho por efecto de la recuperación del valor de la ética en la ley, aun cuando el derecho siempre será un elemento necesario pero insuficiente³³.

En LACROIX se da una simbiosis entre norma y valores, en la medida en que la primera acoge o integra éstos al margen de que también sean objeto de educación. En la medida en que un ordenamiento jurídico acoja estos valores de manera explícita o implícita, su incidencia en cualquier régimen jurídico, supondrá la transposición de dichos principios. Esta postura sobre el papel del derecho es coherente con su

³¹ VIDAL GIL, E. J., *Derecho, Filosofía y Política en Jean Lacroix*, Dykinson, Madrid, 1998, p. 239.

³² De ahí que LACROIX considere que en HEGEL, aún existe una remota posibilidad de que el individuo, tras su universalización en la Eticidad, pueda recuperar su individualidad.

³³ La ley es mucho más eficaz que el amor o la caridad a la hora de salvaguardar y velar por la dignidad humana y por los derechos que le son inherentes y fundamentales (Cfr. LACROIX, J., *Amor y Persona*, Caparrós/Instituto E. Mounier, Madrid, 1996, traducción de L. A. Aranguren y A. Calvo, pp. 39-44.)

La ética de la ley implica que el mundo y el hombre están hechos, mientras que la ética del amor supone que están por hacer. Es una ética de la creación. Mientras que la ley pertenece al orden del tener, el amor pertenece al orden del ser. LACROIX entiende por amor o caridad la mas profunda comunión humana, aquella que funda, al mismo tiempo, la individualidad y la comunidad (LACROIX, J., ob. cit., p.25.)

concepción acerca de la filosofía como sistema abierto que busca el sentido de la realidad³⁴.

La Ética y el derecho son complementarios, pero no idénticos, ni siempre equivalentes o equipotentes en sus objetivos y efectos. Mientras a la primera le importa orientar la libertad interna más que la externa, al segundo le importa en primer lugar la regulación de la libertad externa³⁵.

No puede ignorarse que detrás de la Constitución existe una filosofía política, en los entresijos de la ley, se esconde una ideología gubernamental o en las decisiones judiciales asoman principios morales³⁶. Como norma fundamental y fundamentadora de todo el Ordenamiento Jurídico, ha incidido con intensidad en el derecho administrativo y este es el que con carácter general regula el Empleo Público³⁷.

2.2.2 La Administración Pública como Institución abierta a la sociedad desde los postulados constitucionales

Podemos establecer la correlación entre los valores constitucionales, las virtudes profesionales en el Agente Público y la satisfacción social mediante los productos recibidos mediante una cultura concreta del servicio público.

La Constitución es una norma, pero una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar al resto del Ordenamiento Jurídico. Es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico³⁸. En ella hay elementos más que suficientes para dar cobertura las exigencias de la ética pública como expresión de una cultura de servicios. Las referencias del texto constitucional en este sentido son abundantes y suficientes. Por ello, la reflexión sobre Ética pública es legítima hacerla desde la óptica constitucional³⁹.

³⁴ ARANGUREN GOZALO, L. A., *El reto de ser persona*, BAC, Madrid, 2000, pp. 45-48.

³⁵ VICTORIA CAMPS calificó de relación de ósmosis a la que se da entre ellos, (Cfr. AA.VV., *Jornadas sobre Ética Pública*, INAP, Madrid, 1997, p. 67.)

No faltan resoluciones del máximo órgano de interpretación de la misma que hacen mención a ello refiriéndose a la moral pública como *mínimum* ético acogido por el Derecho. (STC 9/7981, de 30 de marzo.)

³⁶ PRIETO SANCHIS, L., *Sobre Principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 70.

³⁷ GOMEZ-FERRER MORANT, R., "Incidencia de la Constitución en el Derecho Administrativo", en *Revista de Administración Pública*, nº 150, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 208.

³⁸ STC 9/7981, de 30 de marzo.

³⁹ AA.VV., *Jornadas sobre Ética Pública*, INAP, Madrid, 1997, p. 42.

Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social⁴⁰. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguientemente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Cuando el empleado público se dirige al administrado de forma directa y personal o indirecta y mediática o mediatizada, está proyectando, no sólo un actuar subjetivo sino objetivo ya que su actuación está regida por unos valores y principios recogidos en la norma fundamental. Por esta tarea, el empleado público está condicionado en su comportamiento, de tal manera que si en éste faltaran estos principios no sería un servidor público, pues su proceder ya no serviría a tales fines. Teleológicamente su actuación resultaría espúrea e inservible al no servir para un servicio.

El Empleo Público es una institución jurídica, pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico formal ya que existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas de que estos empleados y los ciudadanos tienen acerca de los que constituye el comportamiento adaptativo en esta Institución⁴¹.

Los principios y valores que configuran al Empleo público como una Institución axiológica son exigencia directa de nuestra Carta Magna, al configurarse al suprasistema 'Administración Pública' del que depende como la principal institución de servicios e identificadora, cuyos elementos de identificación vendrían de la mano de la asunción de unos valores en común y de unos principios de actuación recogidos dispersamente en el texto constitucional, que pueden sintetizarse en los siguientes:

- a) Aquellos que establecen deberes-fines para los poderes públicos que se encarnan en el Estado y resto de Administraciones Públicas.

Corresponde a los poderes públicos promover... remover los obstáculos; facilitar la participación... Los poderes públicos aseguran... Los poderes públicos promoverán las condiciones... Los poderes públicos mantendrán... El Estado velará... Compete a los poderes públicos organizar y tutelar... Los poderes públicos fomentarán...

⁴⁰ PRATS I CATALÁ, J., "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: La obligada distinción entre Función Pública y empleo público", en *Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una Función directiva Pública en España*, Documentación administrativa nº 241-242, INAP, Madrid, 1995, p. 20.

⁴¹ PRATS I CATALÁ considera que los problemas de la función pública no hay que verlos en clave endógena; no son problemas de los funcionarios, sino de la función pública como Institución, es decir, problemas de la sociedad española. (PRATS I CATALÁ, J., ob. cit.)

Asimismo facilitarán... Los poderes públicos promoverán y tutelarán... (establecidos a lo largo del texto constitucional).

b) Aquellos que son reglas *ad intra* y *ad extra* para un mejor funcionamiento organizativo y teleológico.

La Administración Pública actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (artículo 103-1 CE).

Los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9-1CE).

Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifica (artículo 106-1 CE).

Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (artículo 106-2CE).

c) Los que se encargan de establecer los principios institucionales.

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales (artículo 103-1 CE).

La ley regulará el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (artículo 103-3CE).

El enfoque sistémico permite observar en todos estos principios organizativos e institucionales, que la Administración Pública, como suprasistema, elabora (sirve) unos *outputs* para la sociedad, como macrosistema, y lo verifica de una determinada manera (con objetividad) y para ello se sirve del Empleo Público, (como sistema principal), proveyéndose de unos Agentes Públicos, (como elementos), a quienes exige unas determinadas características (mérito y capacidad).

La agrupación de las ideas de servicio-objetividad-eficacia-interés general son la traducción concreta de un sistema abierto: sistema-*input/output*-macrosistema. Al establecer la CE una suerte de valores y principios de actuación para con la Administración Pública, no hace sino exigir a ésta una estrecha relación con el ambiente. Los Agentes Públicos como instrumentos para hacer posible la misión de la Administración, deben actuar conforme a una suerte de valores y principios.

2.3 La cohesión institucional

Entre la Administración y sus empleados públicos debe darse un clima de máxima empatía y de identificación al aceptarse que la axiología que encierra la Institución, es el medio necesario para poder cumplir con eficacia y eficiencia sus objetivos. Sin descuidar y renunciar a este ideal, tarea todavía pendiente, lo real, es que nos encontramos con una estructura dialéctica que obedece a intereses contrapuestos en la relación entre la Administración Pública como empleadora y sus empleados, por cuanto en no pocas ocasiones, los intereses son contradictorios y conflictivos.

Si se quiere servir a lo mismo y de la misma manera hay que unir ánimos por la doble vía de la convergencia y de la sinergia. Ello conlleva una triple tarea; establecer una ética institucional, un comportamiento personal y enlazar en un *totum* que aglutine la ética del modelo, de la responsabilidad, de la convicción y de la situación que sean el reflejo de los principios de actuación que la Constitución impone a la Administración Pública.

2.3.1 La Eticidad de las Instituciones

HEGEL⁴² acuñó la idea de la Eticidad (*Sittlichkeit*) para referirse a la ética social o institucional, y diferenciarla de la ética individual⁴³. Para él, lo primordial es una estructura ética proveniente del principio moral que se ha hecho real en las costumbres, en las instituciones, en las formas de vida como ser ético objetivo⁴⁴.

⁴² HEGEL, G. W. F., *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*, Libertarias/Prodhufi, 1993, Traducción de Carlos Díaz, p. 745.

⁴³ La Eticidad, en tanto que diferente de la moralidad, es para Hegel, la idea de la libertad. La identidad del lado subjetivo de la autoconciencia y del obrar con el lado objetivo del ser ético. Esta Eticidad la ve HEGEL efectivamente realizada en las instituciones de la familia, del Estado y de la sociedad civil (JAESCHKE, W., *Hegel, la conciencia de la modernidad*, Akal, Madrid, 1998, p. 30.)

⁴⁴ Conviene precisar que de las cinco acepciones distintas que el mismo utiliza para la distinción entre "moralidad" y "Eticidad" la que nos interesa es aquella que señala las fronteras entre una ética de deberes concretos y bienes (moralidad) de una ética de normas (Eticidad); entre una ética material, teleológica y utilitarista (moralidad), de una deontológica, formal y universalista (Eticidad). Las otras cuatro son las que a continuación quedan expuestas:

Como interpretación de la ética kantiana y de la aristotélica.

Esta Eticidad es algo más que una 'identidad normativa'⁴⁵ -más o menos interesada- con el objetivo de una organización. Es un complejo de conceptos, reglas y principios que, sea como fuere, impregnan el espíritu de la comunidad.

La *Sittlichkeit* pretende diferenciarse de la *Sittenlehre* kantiana, entendida como la influencia de la ética subjetiva y personal en la acción social y comunitaria, en términos de intersubjetividad. Quiere decirse que mientras que KANT espera que la moral subjetiva actúe como ética crítica en todos y cada uno, la ética de la eticidad supone una estructura hecha en la que ya confiamos. Mientras que la autonomía personal del juicio y de la acción es la clave de la moralidad kantiana, que mantiene siempre despierta la capacidad personal de crítica, HEGEL intentó darle un suelo firme en las instituciones y superarla en la 'eticidad'. La validez de una norma moral universal, presupone en el esquema kantiano la concordancia intersubjetiva conseguida a priori. Para el esquema hegeliano es preferible la objetivización de la norma moral en un contexto determinado, concreto y no abstracto, para la obtención de su validez y exigencia⁴⁶.

En la filosofía hegeliana⁴⁷ la vida moral consta de dos dimensiones difícilmente disociables⁴⁸; una objetiva (*Sittlichkeit*) y otra subjetiva (*Moralität*).

Referente a la conducta que se atiene bien a lo moral, bien a lo legal.

Aquellas éticas que se ocupan de la vida buena (Eticidad) y las que lo hacen con el obrar correcto (moralidad).

Desde una perspectiva abstracta como se realiza en los párrafos correspondientes de la 'Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas' y en los 'Principios de la Filosofía del Derecho'.

(Cfr. CORTINA ORTS, A., *Ética sin Moral*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 152.)

⁴⁵ La identidad normativa supone un impulso para los miembros de una organización hacia un comportamiento afirmativo que satisfaga las exigencias de la misma, aunque éste comportamiento puede estar motivado por meras expectativas personales, lo que dependerá, en buena medida, del tipo de objetivos que persiga la organización misma. (MAYNTZ, R., *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, 6ª reimpresión, Madrid, 1996, pp. 161-162.)

⁴⁶ Sobre el sentido de *sittenlehre* kantiano y su diferencia con la *sittlichkeit* puede verse en CORTINA ORTS, A., ob. cit., pp. 148-151; HABERMAS, J., "Trabajo e interacción. Notas sobre la filosofía hegeliana del periodo de Jena" en *Ciencia y Técnica como 'Ideología'*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 22-24.

Sobre el sentido de moralidad kantiana: KANT, I., *Lecciones de Ética crítica*, Barcelona, 1988.

⁴⁷ HEGEL no describe un *ethos* fáctico, sino una doctrina normativa de las instituciones, que perfecciona las determinaciones abstractas del derecho civil y penal de la primera parte y los principios morales de la segunda parte de su obra *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*

Hay que tener presente la intención hegeliana de transformar la filosofía trascendental kantiana de la subjetividad en una filosofía trascendental de la intersubjetividad, asegurándola mediante una teoría de las instituciones que debe interpretarse como fin en sí misma y cuya superación en un futuro utópico, no solo sería imposible sino indeseable.

El concepto de Eticidad en HEGEL es fruto de una evolución filosófico-política que es desarrollado en contraposición al de moralidad en general, partiendo históricamente de la

Así la Eticidad ha de entenderse como síntesis entre el derecho abstracto y la moralidad⁴⁹, supone la unión entre los momentos abstractos del derecho; el objetivo-externo-universalista y los elementos subjetivo-interno-particular de la moralidad⁵⁰. Por eso la Eticidad supone recoger en normas o principios, las pautas de comportamiento que el grupo ha hecho suyas en cuanto institución.

La Eticidad, al igual que el lenguaje, no es producto o propiedad, de individuos singulares, sino de la comunidad como un todo y puede desarrollarse y ser transmitida de una forma casi inconsciente, como algo consuetudinario, tradicional o positivo⁵¹. La Eticidad supone, pues, la moral objetivada, que en ocasiones se equipara a civilidad, y que se hace presente en la vida de las instituciones⁵².

El Empleo Público se impregna de una eticidad propia que comparte con la Administración Pública y que configurada *ex Carta Magna* es la esencia que nutre al

constitución ética en la vida del ciudadano libre en el mundo griego (Cfr. RITTER, J., "Moralidad y Eticidad. Sobre la confrontación de Hegel con la ética kantiana" en *Estudios sobre la Filosofía del Derecho de Hegel*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 154.)

La nación es en sí misma una totalidad ética que se perfecciona al constituirse en auténtica comunidad política o Estado. De ahí que el pensamiento político hegeliano culmine en una Filosofía del Derecho, donde lo público y lo privado, lo singular y lo general quedan armónicamente unidos en una concepción política de lo común. (Cfr. HEGEL, G. W. F., *El Sistema de la Eticidad*, Editora Nacional, Madrid, 1982. Edición preparada por Dalmacio Negro Pavón.)

Como señala HABERMAS, HEGEL entendió la historia como la esfera en la que moralidad y Eticidad se dan una a otra. El concepto de Eticidad hegeliano parte de una crítica a dos unilateralizaciones que en realidad resultan simétricas; la del universalismo abstracto de la justicia y la del particularismo concreto del bien común, pues todas las morales giran en torno a la igualdad, a la solidaridad y al bien común. Por ello puede decirse que los derechos fundamentales encarnan intereses generalizables y pueden justificarse moralmente desde el punto de vista de lo que todos podrían querer, y por ello nadie afirmaría que estos derechos que constituyen la sustancia moral del Ordenamiento Jurídico, no son relevantes para Eticidad de las formas modernas de vida (HABERMAS, J., *Escritos sobre moralidad y Eticidad*, 1ª reimpresión, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 79 y 105.)

⁴⁸ Cfr. HELLER, A., *Ética General*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 67.

⁴⁹ ILTING, K. H., "La estructura de la Filosofía del Derecho" en *Estudios sobre la Filosofía del Derecho de Hegel*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

⁵⁰ Cuando las leyes se encarnan en instituciones sociales constituyen la *sittlichkeit*, el carácter moral de la Nación-Estado como un todo, sin embargo la *moralität* por el contrario supone la moralidad privada e individual.

⁵¹ HEGEL asigna el aspecto objetivo de la Eticidad a las Leyes. La Eticidad no es estática sino dinámica y evolutiva (Cfr. PELCYNski, Z. A., "La concepción hegeliana del Estado" en *Estudios sobre la Filosofía del Derecho de Hegel*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 275.)

La palabra *Recht* para HEGEL significa incluso un concepto más amplio que el derecho y la ley, abarcando las reglas, morales, jurídicas y convencionales. De tal manera que la *moralität* se subordina a la *sittlichkeit*, y la *legalität* se subordina a la *moralität*. (MURE, G. R. G., *La Filosofía de Hegel*, Cátedra, Madrid, 1988, p. 67.)

⁵² La determinación de que la Eticidad existe en las instituciones objetivas políticas presupone así en HEGEL el concepto aristotélico de una realización ética de la acción y vida humana. Las instituciones son éticas en cuanto se convierten para los singulares en su ser habituado y su modo de ser habitual. (RITTER, J., *ob. cit.*)

espíritu del servicio público. Este comportamiento institucionalizado es el que da cohesión ideológica al sistema, es una exigencia insoslayable. Quien no sirve, no sirve. No importa tanto que no sirvan las personas cuanto que sí lo haga el sistema. Si un Agente Público no sirve, se prescinden de él pero la institución continua y ya vimos que la continuidad pese a las personas es una de las ideas básicas de la burocracia weberiana.

La *sittlichkeit* del Empleo Público es nutriente sistémico y ortogenético al funcionar cual urdimbre de la trama. Está ahí pese a quien esté, es heterónoma al sujeto Agente Público e incontrolable por él. Éste es dueño de su *ethos* pero no puede cuestionar la *sittlichkeit*, al ser esta algo esencial, *in radice* de la institución.

2.3.2 La Responsabilidad ética de los Agentes Públicos

Hay una estrecha relación entre el comportamiento institucional y el de sus miembros y que funciona como una especie de retroalimentación, de nutrientes mutuos. La eticidad del Empleo Público configura a los *ethos* personales de los Agentes Públicos. Cuando la moral objetiva -eticidad institucional del Empleo Público- se subjetiviza previa reflexión y asunción autónoma de la misma, surge el *ethos* del Agente Público, ética personal basada en el servicio, que será común a todos los Agentes Públicos pero que además se conjugará con *ethos* particulares de algunas profesiones (milicia, medicina, magistratura...).

La filosofía que se ha ocupado del aspecto ético institucional también lo han hecho, al menos tangencialmente del aspecto personal.

HEGEL en cuanto a los servidores del Estado, diría⁵³:

“[...] el servicio al Estado requiere sacrificar toda satisfacción independiente y arbitraria de fines subjetivos; precisamente por este sacrificio concede el derecho de encontrar satisfacción en el cumplimiento del deber sólo en él. En este sentido aquí reside la fusión de interés general con el particular que constituye el concepto y la oculta solidez del Estado [...]”.

⁵³ JAESCHKE, W., ob. cit.

MAX WEBER consideraría como requisito exigible para los profesionales, el de dedicarse a un interés que trasciende al del individuo mismo y con el que se identifica.

“[...] el verdadero funcionario de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de ‘administrar’ y, ante todo, de modo ‘imparcial’ ha de ejercer su cargo ‘sin cólera ni perjuicio’ [...]”⁵⁴.

Este es el paradigma del *ethos* weberiano. Profesionalidad sin intromisión. Disposición del conocimiento a favor del gobernante. La racionalidad técnica es la que le guía y no otra razón. Para WEBER⁵⁵, el funcionariado moderno está integrado por:

“[...] ese conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación y con un honor estamental muy alto, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionariado se cercenaría sobre ellos el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal [...]”.

Mientras el político ordena, el funcionario ejecuta, o incluso inversamente, el funcionario analiza y el político decide⁵⁶. Esta función de ejecución o de análisis-asesoramiento del funcionario, le viene en virtud del conocimiento técnico especial que poseen, conocimiento técnico viene configurado por una doble dimensión, la del saber profesional, más general, y la del saber relativo al servicio⁵⁷.

⁵⁴ WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, 10ª reimpresión para España, 1993, pp. 1070 y ss.

⁵⁵ WEBER, M., *Escritos Políticos*, Folios, México 1982, p. 102.

⁵⁶ Esto se entiende si tenemos en cuenta que, para WEBER, la política se debe entender solamente de la dirección del Estado. (Cfr. WEBER, M., *El Político y el Científico*. Alianza, Madrid, 1997, p. 82.)

⁵⁷ Hay que indicar aquí, que la teoría de la Administración Pública en el sentido de su conceptualización, como agente racionalizador de la sociedad, (incrementador de la riqueza social disponible y marginador del conflicto social) tiene su origen en MAX WEBER, quien no tiene ante sus ojos al viejo capitalismo liberal como su Estado-apéndice jurídico represivo, sino por el contrario, al Estado contemporáneo social y administrador (AGUILAR VILLANUEVA, L., *Política y racionalidad administrativa*, INAP, México, 1982, p. 66.)

Como señala RABOTNIKOF siendo la preocupación de WEBER la disolución de la política en Administración, no es función ni tarea de la Burocracia generar política. Para WEBER, la división del trabajo entre el funcionario y el político, es la única forma posible de racionalización de la política. (Cfr. RABOTNIKOF, N., *Max Weber: Desencanto, Política y Democracia*, UNAM, México, 1989, p. 1999.)

La herencia de esta tradición es la existencia de una Administración profesional que sirva con independencia, objetividad e imparcialidad a los intereses públicos, lo que forma parte de las señas de identidad del moderno Estado de Derecho⁵⁸.

MAX SCHELER por su parte incidió más en el aspecto del comportamiento personal como un primer momento axiológico para ser llevado a través de la imitación al conjunto institucional. Uno de los principios de la ética personalista de él es el de la imitación del modelo que es encarnado en una persona. Es una figura que se cierne sobre unos individuos de tal modo que por éstos se van adoptando poco a poco sus rasgos y se van transformando, de tal manera que el ser, la vida y los actos de estas personas, van a regirse consciente o inconscientemente por él⁵⁹.

El modelo no sólo debe imitarse sino sobre todo experimentarse. Los modelos pasan a ser eficaces cuando entran en la realidad del hombre histórico ya que en todo modelo existe un elemento puro, apriorístico y otro empírico. El modelo ha de transmitir la idea de que unas determinadas reglas de comportamiento hacen su bien y el de los demás, de tal manera que aquellos que decidan seguir este patrón de conducta disfrutarán de esa bondad redundante.

En los procesos de identificación institucional existen unas etapas o momentos, normalmente sucesivos, en los que el compromiso de afinidad se ve alterado, estos son; seguridad; Reflexión crítica seguida de un cuestionamiento; e indiferencia. Cuando en una Institución no existen modelos de referencia, ni patrones de comportamiento que sean fácilmente identificables con los ideales superiores de la Institución, aquel espíritu que surgió al inicio de la incorporación a la misma, de total identificación ideológica con los fines de ella acaban, tras un cuestionamiento del comportamiento de los demás y del propio, por crear un clima de indiferencia.

La ética del modelo tiene su mayor focalización respecto de quienes ocupan puestos de liderazgo. Compromiso y liderazgo no son términos sinónimos. Compromiso gerencial es más estricto que liderazgo gerencial. El liderazgo gerencial sólo es

La idea de WEBER de un funcionariado neutral partía de la base de que burócratas y políticos pertenecen a esferas separadas, que generan responsabilidades de naturaleza distinta. Por una parte, los primeros, debían obedecer asépticamente las órdenes de los segundos, únicos legitimados para tomar decisiones públicas. Por otra, al funcionariado, que aseguraba la continuidad y el funcionamiento mecánico del Estado, se le debía proteger de los posibles vaivenes políticos del gobierno, asegurándole, por ejemplo, su puesto de trabajo de modo vitalicio. Esta concepción de la Función Pública, está presente en todas las Administraciones públicas contemporáneas, pero su alcance es diferente según la tradición política de cada país. (CAMINAL BADIA, M., *Manual de ciencia política*, Tecnos, 2ª edic, Madrid, 1999, p. 447.)

⁵⁸ LONGO, F., "Reforma del empleo público: Tótem y Tabú" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 2, enero-abril, 1995, p.6.

⁵⁹ SUANCES MARCOS, M. A., *Max Scheler, Principios de una ética personalista*, Herder, Barcelona, 1989, pp. 136 y ss.

posible si promueve y sostiene profundos cambios organizacionales. La autoridad del líder va más allá cuando genera una clase de confianza que permite influenciar en los miembros de la organización. Esta confianza se basa en una triple dimensión; técnica, psicoafectiva y ética⁶⁰.

Por eso en la ética del modelo ha de concurrir dos clases de autoridad; la deontológica y la epistemológica; es decir, la del actuar y la del saber. Prototipo de actuación que ha de reflejarse especialmente en el personal que haya de ejercer funciones directivas públicas⁶¹.

No sin razón al gerente burocrático se ha calificado de instrumento indispensable para la organización del trabajo moderno y personaje central de la sociedad moderna desde la sociología de la moral⁶². El resultado inmediato del ejercicio de la virtud es la acción buena⁶³. Exigir pero comportándose previamente de una determinada manera y provisto de un determinado carácter⁶⁴. El paradigma de actuación, epistemológico y deontológico le confiere al Agente Público la autoridad en su total sentido⁶⁵, al que se le respeta, considera y obedece porque sirve a los intereses generales, y además sirve bien, con eficacia, eficiencia y objetividad, es decir, con profesionalidad, responsabilizándose que su quehacer.

2.3.3 El Ethos del Agente Público y su conexión con la ética institucional

⁶⁰ La total implantación del TQM no es posible sin el liderazgo empresarial (Cfr. MARCO PERLES, G., "The ethical dimension of leadership in the programmes of Total Quality Management" en *Journal of Business Ethics*, nº 39, Kluwer, Academic, Publishres London, 2002, pp. 59-66.)

⁶¹ Recordemos ahora que se ha considerado como principal problema de nuestra Administración la ausencia de un cuerpo general directivo, (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 1999.)

⁶² MACINTYRE, A., *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona, 2001, p. 280.

⁶³ MACINTYRE, A., ob. cit. p., 188. "[...] es la rectitud del fin de la elección intencionada de lo que la virtud es causa [...]" . ARISTÓTELES en *Ética a Eudemo o Eudemonía*.

⁶⁴ Los auténticos líderes no se distinguen por su talento innato o su dominio técnico, sino por su capacidad de inspirar en otros energía, pasión y entusiasmo. Y estos sentimientos se extienden rápidamente en los equipos de trabajo, estimulando a los demás.

Las emociones son la clave de la motivación, y ser sensible a ellas es una tarea esencial del líder. Una parte fundamental del liderazgo efectivo es saber direccionar y usar adecuadamente las propias emociones, y potenciar sentimientos positivos en los equipos, es decir, crear resonancia. Sin tener en cuenta las emociones, no puede obtenerse lo mejor de las personas y conseguir que las organizaciones prosperen (Vid. *In extenso* en BOYATZIS, R. E.; GOLEMAN, D. y MCKEE, A., *El líder resonante crea más*, Plaza y Janés, Barcelona, 2002.)

⁶⁵ En el doble sentido de *potestas* y *auctoritas*.

El *ethos* tiene una doble dimensión psicológica y sociológica. Desde la perspectiva psicológica el *ethos* constituye el carácter, como una segunda naturaleza⁶⁶. El objeto material de la Ética lo constituyen los actos, los hábitos y el carácter. Este último entendido como actitud, es decir, el modelo de ser o responder que se va adquiriendo con repeticiones de actos, y sobre todo con la asunción de querer ser o responder de una determinada manera.

Junto al *ethos* debemos considerar el *pathos* que supone el talante, y que, como primera naturaleza por contraposición a la segunda que supone el *ethos*, nos es dado. Este *pathos* no depende de nosotros, sino nosotros de él, por cuanto nos condiciona en nuestro modo de estar. Supone el modo de enfrentarse por naturaleza con la realidad, es un modo de ser emocionalmente dado, mientras que *ethos* es el modo de enfrentarse, por actitud, con esa misma realidad, de manera voluntaria y racionalmente logrado.

Así tenemos que talante (*pathos*) y carácter (*ethos*) son los dos polos de la vida ética. El primero premoral, el segundo auténticamente moral. La tarea ética consiste en buena medida en que el carácter se imponga sobre el talante, o mejor dicho sobre el talante inadecuado, imposición que supone siempre una adaptación al mismo, porque es una realidad que no puede ignorarse⁶⁷. Es obligación de los Agentes Públicos la identificación con la Institución, adaptando nuestro carácter a la misma.

La Función Pública como actividad social se caracteriza por pretender alcanzar unos bienes que le son internos o propios a ella y que ninguna otra actividad le puede proporcionar, y dichos bienes son los que le dan sentido y legitimidad social. Pero también existen los bienes externos, o secundarios, que asimismo se consiguen con dicha actividad, pero que son más generales o comunes a otras actividades⁶⁸. También se da ese conflicto entre el bien interno primario determinado por el servicio público y los secundarios, como son la retribución económica, la estabilidad en el empleo, la dominación y el *status* social o cualquier otro privilegio que puedan obtenerse en la misma.

Es la convicción de la prevalencia del bien interno sobre el externo, por su dimensión social la que conecta la relación *ethos*-eticidad, como dos aspectos de una misma realidad. Aparece así la segunda dimensión del *ethos*, la sociológica. El engarce

⁶⁶ La palabra Ética deriva de *ethos*, que significa comportamiento, costumbre, principios o pautas de la conducta humana. Para mayor precisión debería distinguirse entre el *Ethos* que responde más a la idea de *consuetudo* y el que significa *habitus*.

⁶⁷ *In extenso* en LÓPEZ ARANGUREN, J. L., *Ética*, Biblioteca Nueva, Madrid 1997, en especial los Capítulos I, II, XI y XXIII de la segunda parte.

⁶⁸ Sobre la idea de bien interno y externo puede verse en MACINTYRE, A., ob. cit., pp. 234 y ss.

entre la ética institucional y el comportamiento exigible a las personas, se puede observar desde la perspectiva sociológica del comportamiento, a través de la socialidad de este *ethos* personal, que elige o asume la prevalencia y el compromiso de los hábitos o reglas de la Institución a la que pertenece. *Ethos* personal y Eticidad se nutren recíprocamente a sí mismos, compartiendo un espacio en donde se sitúa la dimensión social del *ethos*.

El *status* especial del personal de la Administración Pública comporta una suerte de derechos, privilegios y obligaciones⁶⁹. Estas obligaciones, pueden convertirse a su vez, en el núcleo de un *ethos* específico, y que pueden ser percibidos, no como una imagen externa, sino como una parte integrante positiva de la propia identidad colectiva. Cuanto más claramente se distingue esta identidad de la del resto de los demás trabajadores y cuanto más marcado es su *ethos* profesional, tantos más rasgos estamentales adquiere la Función Pública.

El empleado público, además de unos conocimientos técnicos al efecto, ha de gozar de unos valores propios para el servicio a los demás, unos valores *ad extra* y *ad gentes* que le hagan ser reconocido como un hombre para el servicio. El servicio a un interés público debe legitimar el Empleo Público. El servicio a los intereses generales es la razón de ser de la Administración y la de la exigencia de su carácter institucional y el de un comportamiento en sus miembros⁷⁰.

Una interpretación sistémica de la responsabilidad, más allá de una lectura meramente ética, es decir, que trascienda a la colectividad ha sido expuesta por INGARDEN al distinguir entre diferente situaciones de responsabilidad; se tiene responsabilidad de algo; se asume la responsabilidad de algo; uno es hecho responsable de algo; Uno obra responsablemente⁷¹. Este autor con un enfoque sistémico señala que⁷²:

⁶⁹ MAYNTZ, R., *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Universidad, 1ª reimpresión, Madrid, 1994, p. 147.

⁷⁰ Así lo ha entendido la STS(Sala 3ª) 4 julio de 1987 al señalar que:

"[...] La Administración Pública tiene encomendada directamente por el Texto Constitucional la misión de gestionar los intereses generales, «servir» es el verbo que utiliza el artículo 106, incorporando así el significado etimológico de la propia denominación. La «generalidad» de los asuntos que conforman ese ámbito de actuación excluye, pues, por definición, cualquier otra perspectiva parcial, tanto si proviene de la propia organización burocrática o de sus agentes, como si tiene un carácter sectorial dentro de la sociedad, aún cuando en principio puedan ser absolutamente legítimos. En el campo de fuerzas de los intereses particulares, individuales o de grupo, la resultante histórica en cada momento, conforma el interés público, que no es por tanto mera suma o yuxtaposición, algo cuantitativo, sino más bien una sublimación cualitativa".

⁷¹ Cfr. INGARDEN, R., *Sobre la responsabilidad*, 2ª edic., Colección Esprit, Caparrós editores, Madrid, 2001, p. 15.

⁷² INGARDEN, R., *ob.cit.*, p. 83.

“[...] La concepción del hombre como un sistema relativamente aislado compuesto de varios subsistemas abre la posibilidad de que el hombre alcance un obrar propio, independiente del mundo exterior, por muy causalmente condicionado que esté este obrar en el mundo [...]”.

La responsabilidad dependerá del subsistema ‘puerta de la conciencia’ dentro de un sistema especial de información en interacción con el sistema de conservación, y todos ellos, pertenecientes al sistema del organismo humano.

El Agente Público como sistema, pero elemento de un sistema se abre a otra realidad sistémica de rango superior -Institución Empleo Público- al asumir un patrón que sirva de referente. Cumpliendo sus subfines con su *ethos* personal, coadyuva a que el Empleo Público cumpla sus fines desde la eticidad institucional.

Las matrices filosóficas expuestas de HEGEL (eticidad), WEBER (profesionalización), SCHELER (modelo), INGARDEN (responsabilidad) permiten una configuración del carácter, sacrificando el talante natural, para adaptarlo al institucional. Hay un proceso de identificación y convicción, en el que se asume la responsabilidad que conlleva la prestación de funciones públicas en las situaciones concretas.

3.- Entre lo institucional y lo organizativo

3.1 La pervivencia de la matriz weberiana

La institución es pues ante todo organización orientada a algo superior que así mismo, es una organización de servicios que la identifican con un fin, que a su vez la legitima. Cualquier reforma del Empleo Público en *pro* de una mayor agilidad, adaptación o superación de disfuncionalidades no deberá nunca perder su norte específico, su manera de servir. Esta manera de servir se encuentra en lo que llamamos matriz weberiana, es decir, la concepción primigenia del burócrata radicada en el paradigma de profesionalidad e imparcialidad.

Dicho ahora en términos relacionados, uno de los principios de actuación de la Administración pública de más exigencia al Empleo público es el de eficacia⁷³ y

⁷³ “[...] El principio de ‘eficacia’ debe presidir, como es obvio, lo que es previo a la actividad administrativa, la ‘organización’ y, en consecuencia, al aparato burocrático o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública, entendida ésta en sentido amplio [...]”. (STC 178/89, de 2 de noviembre.)

eficiencia. Entre ambas existe una muy estrecha relación⁷⁴. La organización debe configurarse estructuralmente para el logro del eficaz y eficiente funcionamiento de los servicios públicos y esta estructuración quedará sometida y condicionada por los principios institucionales que exige la Constitución.

Un Empleo Público más abierto o más cerrado no deberá perder este principio de actuar para la racionalidad política desde la imparcialidad y con competencia. Quien esté en la Administración y durante el tiempo que esté deberá actuar bajo estos principios de obligada pervivencia. Estuvieron, están y deberá estar bajo cualquier concepción que se tenga, de ahí que cualquier pretensión de paradigma postburocrático terminará con las disfuncionalidades (buropatologías) pero no con las bondades de la burocracia. La legitimación de la dominación burocrática se encuentra en este principio y en el aseguramiento del funcionamiento de la Administración a pesar de la suerte de las personas concretas, que entran y salen de la misma.

Como hacer que este principio se mantenga vivo dentro de la búsqueda de mayor eficacia/eficiencia en el funcionamiento administrativo mediante la Gestión Pública depende de las herramientas y técnicas disponibles. Sin duda el diseño organizativo que trate de asegurar la mejor comunicación y coordinación entre las decisiones y la ejecución de éstas y la coordinación de los esquemas de interacción es una necesidad imperiosa de toda organización, y supone una fijación previa de conductas a los miembros para la obtención de unos fines determinados.

Para evitar las disfuncionalidades y conseguir el mejor rendimiento en la coordinación debe ejercerse un control sobre la organización, tanto en el entorno de toma de decisiones como en el de la división del trabajo, teniendo en cuenta que la estructura aparece como instrumento formal de atribución de poder y control intraorganizativo.

Diseño, coordinación y control son los elementos nucleares de la configuración estructural, que presume una coherencia interna funcionamiento y externa de interacción con el entorno. Según la influencia en la posición de control de las decisiones y en el mecanismo de coordinación estructural, las técnicas organizativas

⁷⁴ En el plano constitucional, eficacia y eficiencia aparecen nítidamente distinguidos. La eficiencia se recoge en la parte dogmática de la CE en el contexto de los recursos económicos públicos y su estrecha relación con el principio de economía (31-2 CE.) La eficacia, por el contrario, se recoge en la parte organizativa y con ocasión de la fijación del estatuto de la Administración Pública (103-1.)

(Cfr. PAREJO ALONSO, L., "La Eficacia, principio de la actuación de la Administración" trabajo inserto en *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, MAP, Madrid, 1995.)

más utilizadas para el logro de los objetivos fijados son, en plano teórico, las burocráticas, las tecnocráticas y las adhocráticas⁷⁵.

3.2 La configuración organizativa ideal del Empleo Público como Institución

¿Cuál es la configuración estructural ideal? FAYOL, TAYLOR o WEBER dirían que la suya apostando cada uno de ellos por una metáfora en la que predominara la jerarquía y línea de mando, la estandarización científica del trabajo o la racionalidad, respectivamente. MINTZBERG⁷⁶ considera que las configuraciones existen sólo sobre el papel y los esquemas. Responden a una tipología de formas ideales o puras que determinan una descripción de tipo básico.

En la realidad las estructuras reales son híbridas y enormemente complejas. El predominio de alguno de los tipos, en la complejidad de sus configuraciones reales, responde a la fuerza existente o predominante en la organización, por parte de los elementos personales. Para MEYNAUD nos encontraríamos ante un sistema de gobierno anclado en una armonía entre la actitud técnica, como cálculo de la eficacia, la gestión burocratizada de los grandes conjuntos y la supervivencia del aparato político⁷⁷.

Pero la Ciencia de la organización ha demostrado que un modelo único de estructura resulta erróneo. Cada organización debe adaptar una estructura en función de los llamados factores de contingencia. Los dos enfoques principales son, de una parte, aquella que opta por una estructura que optimice simultáneamente los aspectos técnicos y sociales, y de otra, las que se fija en los comportamientos intraorganizativos y apuesta por su motivación y mejora.

Cualquier configuración estructural que se pretenda en una organización debe contemplar el aspecto de la gestión de los recursos humanos. La que se elija lo será por la ventaja comparativa que ofrezca el cometido del personal. Eficacia y eficiencia son las variables más considerables sobre las que apoyarse en la elección pero no las únicas.

⁷⁵ Trabajos recientes contemplan estas estructuras a la hora de proponer modelos de gestión para las Administraciones públicas locales. (Cfr. CORTÉS CARRERES, J. V., *Manual práctico de gestión de los Recursos Humanos en la Administración Local*, Dykinson, Barcelona, 2001, pp. 116-126.)

⁷⁶ MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1984, pp. 521-525.

⁷⁷ MEYNAUD, J., ob. cit., pp. 378 y ss.

La Burocracia es un modelo con una tradición y aportaciones a la historia administrativa muy importantes, pero perfeccionable desde la sociología y desde la teoría de la organización. Ha resultado ser el más perfecto para algunos cometidos pero no para otros muchos.

La adhocracia y tecnocracia son un intento de adaptación del orden institucional a las exigencias de la civilización y de la sociedad tecnológicas de nuestro tiempo, y que podríamos definir como la constitución de unos 'subsistemas' permanentes y temporales de estructura adecuada para la recepción y procesamiento de *inputs* que puedan recibir del entorno, para transformarlos en los correspondientes *outputs*. Estos subsistemas nacidos de la *ratio* tecnológica y en contradicción con la estructura formal, constituyen uno de los principales campos de la acción tecnocrática⁷⁸. Es decir, se convierten, en subsistemas abiertos a la entrada y salida de información y energía (demandas sociales y productos administrativos) interaccionando con el ambiente, esto es, con el macrosistema social.

Pero no debemos olvidar que el tipo de estructura tecnocrática-adhocrática ha de convivir con el modelo burocrático, incluso el maquinal, respondiendo ambos a cometidos distintos pero de interrelación mutua y necesaria. Aparece así una 'buroestructura' y una 'tecnocestructura', muchas veces superpuestas. Mientras que las reglas de la buroestructura son de carácter primordialmente jurídico, las de la tecnocestructura son primordialmente técnicas muchas veces superpuestas. Mientras que la asignación de funciones en la primera suelen ser permanentes, en la segunda, la asignación de papeles suele ser mediante equipos *ad hoc* con misiones temporales⁷⁹.

En la buroestructura el vínculo suele ser de naturaleza estatutaria-funcionarial exigiéndose exclusividad para el cometido, y en tecnocestructura la relación suele ser contractual y no siempre con el compromiso de dedicación exclusiva.

Es importante destacar que ambas son subestructuras, dentro de una estructura superior, que dan lugar en la *praxis* a una yuxtaposición y articulación estructural, con intersecciones de las características de una y de otra denominada 'Tecnoburocracia'.

La supervivencia de la Burocracia, al menos de sus bondades, está asegurada, pero siempre que conviva con alternativas tecnocráticas. Resultan más criticables las

⁷⁸ GARCÍA PELAYO, M., ob. cit., p. 55.

⁷⁹ GARCÍA PELAYO señala aquí que el tecnócrata superior se identificaría más con la idea de Comisario, entendido que esta figura aparece cuando un sistema político ha de enfrentarse a grandes transformaciones que necesitan de decisiones no reductibles a la *ratio* legal (GARCÍA PELAYO, M., ob. cit., p. 64.)

disfuncionalidades sociológicas, que las organizativas en el modelo burocrático. Incluso podría afirmarse que la Tecnocracia no puede funcionar sin una Burocracia. La tecnoburocracia sería pues la configuración estructura imperante que garantizaría la estabilidad, mientras que la adhocracia sería la respuesta a las especiales necesidades coyunturales. Diversas Políticas Públicas no pueden implantarse desde paradigmas maquinales, sino, que por lo contrario, necesitan de flexibilidad, apertura o conocimientos muy concretos de los escenarios de actuación.

El Empleo Público como organización institucionalizada debe contemplar en su funcionamiento sistémico y en su orden estructural que hay un núcleo irrenunciable - lo público e institucional- y que una mayor eficacia/eficiencia tendrá que equilibrarse con aquellos privilegios y prerrogativas legitimadas desde la institucionalidad.

No hay pues configuraciones ideales para el Empleo Público, pero el diseño, coordinación y control deberá estar presente en la configuración estructural en aras de la adaptabilidad y reconducción pues como toda organización tampoco será ajena a los peligros de las disfuncionalidades y metáforas que conlleva toda opción.

CAPÍTULO SEGUNDO.- ESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA PARA UN EMPLEO PÚBLICO ABIERTO

Hemos hablado con anterioridad de la labor de ubicación sistémica para el Empleo Público, lo que conlleva diseñar una estructura y fijar el *locus* para lo que denominaremos sistema principal de Empleo Público. Este *locus* ha de suponer la interacción e interrelación con otros sistemas del mismo rango -ahora no ocupan la atención, por lo que serían próximos al principal- o superiores e inferiores y que se ordenan por un mismo *filum*⁸⁰ donde compartir una axiología institucionalizada en la que tenga razón la mayor apertura demandada.

1.- El entorno social como Macrosistema

Hemos visto como el Empleo Público ha de interrelacionarse con órdenes superiores con los que va a intercambiar *inputs* y *outputs*. En el nivel jerárquico el rango superior lo ocuparía el entorno, el ambiente, la sociedad. Vimos también como las organizaciones sociales son calificadas como sistema de penúltimo nivel (octavo) por su complejidad. Estos dos referentes sitúan a la sociedad como el macrosistema con el que va a interactuar la Administración Pública a través de sus recursos humanos. Es macrosistema porque es de mayor complejidad que la Administración, pero a la vez esta complejidad debe limitarse al entorno, al ambiente, a la realidad donde extiende su campo de acción la Administración concreta. Unas veces vendrá definido por un ámbito territorial, otras veces será el ámbito personal, y lo más frecuente, por ambos.

El macrosistema es el entorno que va a demandar una actuación concreta a la Administración Pública, y será también quien valore sus productos, sus resultados, sus *outputs*. Este campo de juego además le impone unas reglas y le dota de unos recursos, unos *inputs* para actuar. El Empleo Público no actúa *per se* sino a través de la Administración Pública. De poco sirve que la Administración se modernice y se abra si al final no lo hace su principal activo, los recursos humanos.

2.- La Administración Pública como Suprasistema

⁸⁰ Entendido como idéntica raíz matricial, una misma familia que comparte propiedades semejantes.

Acabamos de decir que el entorno dota de *inputs* a la Administración Pública, no lo hace al Empleo Público directamente. Igualmente el entorno reclama a la Administración los servicios que necesita, sus productos, sus *outputs*. Hay un puente, un canal entre la sociedad y el Empleo Público a través de la Administración. A pesar de que en muchas ocasiones pueda parecer que existe una relación de comunicación directa entre entorno y Empleo Público, esto es una verdad que debe ser matizada y explicada.

La Administración Pública de un país representa en sí un macrosistema organizativo propio, cuyos elementos, cada uno de los organismos administrativos, son, a su vez, organizaciones⁸¹ y como tales disponen de un aspecto funcional, alusivo al desempeño de funciones o al rendimiento y están íntimamente ligadas con la posición del funcionalismo sistémico-teórico⁸².

El Empleo Público, los recursos materiales, los financieros, como partes, son pues subsistemas, que funcionan con mayor o menor dependencia, pero siempre interrelacionados entre sí. El Empleo público es una parte, más allá que un mero conglomerado de elementos que se integran en la macroorganización administrativa, pero que necesita ser estructurado conforme a ella. Su teleología y racionalidad será muy pareja, el Empleo Público en sí mismo es Administración, pero no la agota. Depende de ésta y sin ésta ni es, ni sirve para nada. La sociedad exige de la Administración unos fines y ésta del Empleo Público unos subfines. En consecuencia, el Empleo Público es un epifenómeno y una parte de la Administración. No hace nada sino es por, para, desde y, a través de la Administración.

Esto conlleva a que en nuestro constructo situemos a la Administración Pública en un punto intermedio entre la sociedad, como contexto de interacción y el Empleo Público como sistema, atribuyendo a la misma el rango de 'suprasistema'.

Vimos que la estructuración jerárquica típica de la TGS es la de macrosistema, sistema y subsistema, y que ello no impide la creación de otras estructuras de orden superior, inferior o, intermedio. De ahí que aquí creemos esta estructura superior pero intermedia porque en rango se ubica justo en el nivel inmediato superior del Sistema. La Administración interactúa con la sociedad y con el Empleo Público al mismo tiempo y el rango de complejidad de la misma no es equivalente ni con una ni con la otra.

Muchas de las características sistémicas de la Administración Pública como suprasistema son similares a las del sistema Empleo Público, al igual que las

⁸¹ Cfr. MAYNTZ, R., *Sociología de la Administración...*, p. 23.

⁸² MAYNTZ, R., *ob.cit.*, p. 93.

propuestas de los expertos para la reforma de la Administración pasan muchas de ellas por solucionar problemas del Empleo Público (temporalidad, rejuvenecimiento, flexibilidad, pérdida del poder adquisitivo de los Empleados Públicos, recuperación del estatuto de la Función Pública frente a la dispersión legislativa, pacto local...⁸³).

3.- El Empleo Público como sistema principal

Llamamos al Empleo Público 'Sistema principal' porque es el que aquí y ahora focaliza el estudio y acota el objeto del análisis. El apelativo de principal sirve para otorgarle el mayor grado de atención y centrar el foco de ésta y también, para diferenciarlo de otros sistemas próximos, interrelacionados o interactuantes. El sistema principal es la realidad que hemos modelizado sistémicamente para su conocimiento y control. Pero esta acotación sobre el sistema principal no agota el límite de interés del conocimiento, el contorno sobre el que se encierra el análisis.

Es pues eje central y nuclear, de él partimos y a él volvemos como objeto de análisis y de control, teniendo encuentra rangos superiores e inferiores en complejidad así como otras realidades a las que se les prestará mayor o menor atención.

El sistema principal obedecerá al criterio institucional, ideológico y axiológico, de ahí la relevancia que tendrán sistemas próximos (político-administrativo, institucional-político y filosófico-ideológico). Su contenido será predicable y exigible a todos los Agentes Públicos sin perjuicio de distinciones funcionales que justifiquen una diferenciación, normativa y organizativa en los mismos.

El Sistema principal posee la estructura decisional sobre la gestión de todas las partes y elementos, y este dominio organizativo le comporta los siguientes cometidos:

Ser núcleo centralizado que dirige todos los subsistemas.

Consecución de comportamientos sinérgicos de los subsistemas y órdenes inferiores.

Atribución y adaptación funcional de sus diferentes funciones.

La interrelación con el suprasistema y el entorno social y la adaptabilidad y homeostasis a las respectivas demandas.

⁸³ Sobre los aspectos sociológicos de nuestras Administraciones españolas puede verse en BELTRÁN, M. "La sociología de la Administración Pública" en Giner, S. y Moreno, L. (Coord.), *Sociología en España*, CSIC, Madrid, 1990. pp. 107-111.

Más reciente en *El País*, jueves de 23 de octubre de 2003.

El trasvase de *inputs* a los subsistemas y el control de los *outputs* de éstos.
Coherencia, integración y armonía *intra* y extrasistémica.
Aseguramiento de la equifinalidad, estabilidad, equilibrio y éxito del sistema.
Establecimiento de los mecanismos de optimización.
La evitación de comportamientos entrópicos y la previsión de estructuras disipativas.

4.- La distinción de Agentes mediante Subsistemas

Recordemos que los subsistemas son partes de un todo. No son meros conglomerados, se integran en algo mayor para algo superior. Cumplen unos objetivos o subfines para que ese algo mayor pueda cumplir unos fines superiores, los cuales se cumplen gracias al valor añadido que aporta cada uno de los órdenes. La suma de los valores añadidos constituye la sinergia.

Los subsistemas suponen un rango inferior al del Sistema principal en el nivel jerárquico y en virtud de ese rango, le están supeditados. Supeditación que viene marcada por los principios de actuación institucional pero su razón de ser responde a criterios organizativos, instrumentales o funcionales.

El intento de BERTHÉLEMY de establecer una distinción entre el personal al servicio de la Administración no cuajó, pero no estaba exenta de razones al entender que a distintas funciones, distinto personal y también distinto estatuto jurídico. Como hemos considerado que ahora está todavía más justificada que en tiempos del citado autor, los subsistemas puede dar cabida y orden a una distinción que de una parte consagre un sistema mixto de empleo público y a la vez más abierto.

Si optamos por la vía de la definición funcional como algo imperioso para una modelización⁸⁴ anclada en una dualidad estatutaria-contractual, los subsistemas funcionales deben responder a criterios sólidos, inequívocos, explícitos, prácticos, en aras de superar definitivamente la situación de ambigüedad e inconcreción funcional que la dualidad actual comporta. No tiene sentido establecer un régimen jurídico dual si en ello no subyace una causa que lo justifique. La dualidad de Agentes como razón debe basarse en una distinción suficientemente amplia y aglutinadora de las funciones, y que pueden sistematizarse en torno a un doble

⁸⁴ La racionalidad de un modelo que se impulse dependerá básicamente de la elección de las funciones que corresponden a cada uno de los regímenes del personal (MONTORO CHINER, M. J., "Para la reforma del empleo público: Nueve proposiciones" en *Revista de Administración Pública*, nº 136, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1995, p. 186.)

criterio con una lógica de interrelación; funciones permanentes y no permanentes; funciones que impliquen autoridad y funciones que no lo impliquen. Así pues desde el sistema principal creamos subsistemas para estructurar una distinción funcional.

4.1 Subsistema Estatutario

4.1.1 Funcionarios públicos de Estatuto general

Se ha considerado al funcionario público como el agente jerarquizado y disciplinado que se encuentra asociado de manera permanente y normal al funcionamiento de un Servicio Público, como encargado de la gestión de un servicio público que por las especialidades de su régimen jurídico debe conservarse y mantenerse⁸⁵.

Hemos podido ver que la mayoría de los modelos reales asocian la idea de funcionario público a la permanencia, entre ellos, nuestro país⁸⁶ y que se opta por la utilización de funcionarios con criterio de generalidad para la provisión de los puestos de trabajo.

Si se infiere de nuestra Carta Magna que la opción preferente por el estatuto funcional es en términos cuantitativos y cualitativos, una combinación de ambos criterios, supondría la reserva para el personal funcionario de la mayoría de las funciones, y a la vez de aquellas que conlleven el ejercicio de potestades públicas que suelen ser de carácter permanente -aunque no las agotan- porque los servicios públicos en los que se precisa del recurso a las potestades públicas surgen de la necesidad social de una presencia firme y constante de los poderes públicos.

Otras funciones, calificadas o no de necesarias, y coincidentes o no con el ejercicio de autoridad pueden ser permanentes. Esta calificación estará estrechamente vinculada a la atribución competencial y a la disponibilidad presupuestaria de cada Administración Pública, que en última instancia responderá a los fines perseguidos por cada una de éstas.

Han de necesitar de un estatuto funcional todos aquellos Agentes Públicos que ejerzan en sus funciones, potestades administrativas, o el ejercicio de soberanía o de

⁸⁵ DUGUIT, L., *Droit Constitutionnel*, París, 1907 y PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los Funcionarios Públicos*, 3ª edición, Dykinson, Madrid, 1996, p. 35.

⁸⁶ Artículo 4 LFCE.

imperium. Esto no supone que no puedan ejercer todas las demás funciones, pues, bastaría la decisión de transformar en permanente un puesto que coyunturalmente o *ad experimentum* ha sido calificado de no permanente.

Cuando hablamos de funciones permanentes, no nos referiremos nunca a funciones indeterminadas o indefinidas en el tiempo. Al contrario, deben estar bien determinadas sobre la idea de su necesidad. Pero de otra parte la idea de permanencia no ha de suponer la de infinitud, interminabilidad e inextinguibilidad. Se trata de funciones que deben permanecer, perdurar, porque parece a priori merecedor de ello, por razones de necesidad, de conveniencia, de estabilidad. Algo que hoy se considera perdurable mañana puede no serlo. Lo importante no es qué debe o no permanecer, sino el por qué. Ese por qué deberá responder siempre a la idea del interés público.

La idea central es que la permanencia, para nosotros está íntimamente ligado a la necesidad, y lo necesario es algo que se debe decidir desde la doble racionalidad política y técnica. No puede resultar arbitrario, caprichoso, o irracional. Las Políticas Públicas no se adoptan sólo desde postulados partidistas, sino que influyen muchas variables y muchos actores en su formulación y elaboración. El proceso de decisión política condiciona pero también es condicionado por la implementación y ejecución administrativa⁸⁷.

En cuanto a las funciones que implican el ejercicio de potestades administrativas, las entendemos como aquellas actividades de la Administración en las que se encarna la idea de *imperium*, de poder soberano transmitido (*translatio imperii*) para funciones concretas o determinadas que justifican la coerción y el uso de la fuerza o la presencia o constancia del poder público. Estas funciones han girado en torno a la actividad administrativa de policía y control, sanción, inspección, expropiación, recaudación, intervención contable y presupuestaria, ejercicio de la fuerza pública, certificación, registro, jurisdicción...⁸⁸ El derecho público moderno⁸⁹ sigue sustrayendo estas actividades a la esfera de la actuación de los sujetos particulares por entenderlas consustanciales a los poderes soberanos.

⁸⁷ Pensemos en la demanda de mayor seguridad ciudadana en la que se necesita crear nuevos puestos de trabajo.

Una política de incremento temporal de la seguridad ciudadana, no podrá recurrir a agentes contractuales, sino a funcionarios interinos o a la movilidad geográfica.

⁸⁸ Con ALBI ha de entenderse por actos y servicios que impliquen ejercicio de autoridad las manifestaciones de soberanía como son la potestad de dictar normas jurídicas, el uso de la fuerza, la función de policía o garantía del bienestar de la colectividad. (ALBI, F., *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1960, p. 119 y SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 3ª edición, Civitas, Madrid, 1997, p. 65.)

⁸⁹ Vg. 155-1 LCAP “[...] en ningún caso podrán prestarse en por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. [...]”.

Hemos criticado una falta de definición sobre la idea de Funciones Públicas y de potestades públicas, al igual que una falta de criterios uniformes y homogéneos sobre los mismos, y la necesidad de distinguir entre las primeras y las segundas, toda vez que algunas manifestaciones de las segundas siguen siendo controvertidas⁹⁰. No queda pues sino ordenar todas estas ideas.

Este primer subsistema sería estatutario de derecho público y de reserva exclusiva para personal funcionario. Sería el que dotaría de estabilidad al sistema principal al garantizar las funciones necesarias y básicas para la prestación de servicios que hoy se consideran esenciales e irrenunciables por el entorno.

La racionalidad puede resultar sencilla; es permanente lo que es necesario, y algunas funciones y servicios son necesarios siempre y otros no. Funciones necesarias han de serlo aquellas que impliquen *translatio imperii* y de otra parte serán necesarias, aquellas que respondan al fin concreto de cada Administración Pública, por lo que estaría estrechamente vinculada a la atribución competencial y a la disponibilidad presupuestaria de cada Administración Pública, habilitación que en última instancia responderán a los fines perseguidos por ésta.

4.1.2 Funcionarios públicos de Estatuto especial

Este primer subsistema debería integrar a su vez a aquellos funcionarios con Estatutos especiales, es decir, aquellos que además de serles de aplicación los criterios generales del mismo, necesiten de estatutos que recojan las singularidades propias de sus cometidos, como puede ocurrir con las fuerzas y cuerpos de seguridad,

⁹⁰ La actividad inspectora, incardinada en el marco más genérico de actividad de policía, como control administrativo de verificación de la adecuación a los intereses generales de las actuaciones de los administrados, se encontraba ya presente en las Partidas de Alfonso X y en la Novísima recopilación.

En la actualidad sobre la situación puede decirse lo siguiente:

a) La función inspectora deber ser reservada al estatuto funcional, por la necesidad de garantizar dos cualidades inherentes a la actividad inspectora; la cualificación e imparcialidad, tendentes a justificar el valor probatorio de las actas.

b) Es preferible un estatuto funcional especial.

De *lege data* y especialmente desde la LOFAGE puede encomendarse a personal laboral estas funciones, lo que resulta criticable.

El personal laboral sí podría desempeñar funciones preparatorias materiales o técnicas (fotografías, medición, análisis... etc.) pero nunca las declaraciones de conocimiento y de juicio con efectos probatorios y las de voluntad de carácter ejecutivo, pues respecto del régimen laboral existen dudas sobre si esta en condiciones de garantizar la imparcialidad

(Cfr. FERNANDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002, pp. 50, 115 y 216-230.)

las fuerzas armadas, judicatura, fiscalía, pues a pesar de estas particularidades, entendemos que no merecen la creación de un subsistema propio y diferenciado, pero sí un rango inferior. La relevancia de algunos de estos colectivos, es cuantitativamente y cualitativamente⁹¹ muy significativa.

Las particularidades que pueden poseer en materias de derechos colectivos, regímenes disciplinarios, selección y reclutamiento, jornadas... no son sino peculiaridades más o menos enfatizadas por colectivos que no merecen un rango sistémico más allá de la propuesta de categoría y subcategorías dentro del subsistema funcionarial. Mientras que los funcionarios con estatuto especial constituirían una categoría, las fuerzas armadas, del orden público, judicatura... constituirían subcategorías.

4.2 Subsistema Contractual

4.2.1 Los Agentes contractuales temporales

Hemos de adelantar que en este subsistema residen los mayores cambios en orden a la mayor apertura mientras que los expuestos para el subsistema estatutario hemos tratado de ordenar en función de la interacción con este subsistema.

En realidad este subsistema contractual, necesita de un combinado de refundación y de creación *ex novo*, pues el juicio crítico al proceso de laboralización ha denunciado las carencias de integración armónica en el sistema. Ahora partiendo de una filosofía superadora de lastres históricos, en la que el recurso al personal laboral, cuando sea necesario o conveniente, ha de resultar algo natural sin complejos, sospechas ni temores para nadie, y ello consecuencia no sólo de los progresos en materia de Empleo Público sino, resultado de la aplicación de las herramientas de la NGP⁹².

Esta filosofía pasa por las siguientes reglas:

Lo contractual se asocie a lo no permanente, lo excepcional y no podrán implicar nunca el ejercicio de potestades públicas.

⁹¹ Véanse las funciones más representativas del *imperium* en las FAS, FCSE, y Judicatura.

⁹² El dinamismo social y económico obliga a la Administración Pública y al resto del Sector Público a tener que utilizar técnicas de reclutamiento para su personal, propias de la empresa privada (CORDERO SAAVEDRA, L., *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Murcia, 2003, p. 39.)

Lo contractual se instrumenta a través del derecho laboral.

Este derecho laboral configura una relación laboral de carácter especial y determina un régimen jurídico propio.

Las relaciones laborales con carácter general serán de duración limitada, salvo algunas excepciones.

El elemento personal de este subsistema se denominará Agente Público Contractual.

Estas notas no implican *per se* la defunción del personal laboral al servicio de la Administración Pública, más bien al contrario en una Administración que se necesita adaptarse a las realidades. Lo excepcional no debe entenderse como insólito o remoto, sino como normalmente ajeno a las competencias propias de cada Administración. Bien algunos servicios que se prestan cada cierto tiempo, bien actividad administrativa que necesita implantarse con celeridad consecuencia de Políticas Públicas de emergencia, bien por precisarse de una perentoria gestión especializada, pueden cabida a una entrada de personal contractual.

Todas las necesidades no permanentes o excepcionales podrían cubrirse por los Agentes contractuales bajo una categoría única denominada 'Contratación laboral no permanente del Empleo Público'. Esta a su vez podría articularse en tres subcategorías que serían:

Contratación por necesidades del Servicio Público. Bajo esta denominación integraríamos todas aquellas funciones con carácter no permanente, perentorio y coyuntural. Supuestos como la puesta en marcha de nuevos servicios públicos; la colaboración en la prestación de servicios competencia de otras Administraciones Públicas en el marco de las relaciones interadministrativas; el refuerzo de personal por razones coyunturales y cualesquiera servicios auxiliares o accesorios de carácter temporal.

Contrato de interinidad. En ella cabrán aquellas contrataciones cuyo fin sea la sustitución para un puesto de naturaleza laboral ya existente y cuyo titular se haya en situación legal de no poder desempeñar sus funciones (interinidad por sustitución).

Contratación para situaciones de emergencia. Bajo esta modalidad, de mayor excepcionalidad todavía, pueden tener acogida las funciones de carácter emergente y que de muy corta duración puede dar solución a problemas que la Administración haya de resolver de manera inmediata.

Estas modalidades próximas a las de los agentes temporales y auxiliares comunitarios, pueden dar respuesta a las necesidades temporales de las Administraciones Públicas y su consecuencia, es que el Agente contractual no goza de la estabilidad laboral de los funcionarios.

Un contratado laboral, cuyo puesto por razones de interés público temporal es convertido a permanente, y por tanto en funcional, deberá acceder al mismo mediante los procesos de selección objetivos. Debe romperse de una vez el mito de que quien entra con carácter temporal en la Administración, se puede quedar para siempre.

Este subsistema responde a un modelo más abierto de Empleo Público. Hay un mayor trasvase de personas, de experiencias y de conocimientos entre la Administración Pública y el entorno. Se es hoy Empleado Público y mañana privado, sin ningún tipo de complejos, al contrario se es conocedor, y de ahí su ventaja comparativa, de dos formas complementarias de servir a la sociedad. La Administración no tiene miedo de contratar personal por un tiempo y se sirve de personal cualificado y ya formado, y a la vez colabora con ofertas de empleo y forma en cometidos públicos.

Esta propuesta que mantenemos, que cierto personal sirva durante algún tiempo en la Administración sin perjuicio de una opción cualitativa y cuantitativa por personal funcionario es perfectamente conciliable y con que en ocasiones la relación funcional no implica permanencia como hemos podido ver en experiencias recientes en nuestro Empleo Público.

Se trata de que este subsistema en su funcionamiento no lo haga como una caja negra, en la que no se sabe con certeza que pasa en su interior, o que se produzcan resultados imprevisibles contrarios a la sana gestión. El proceso ha de ser claro. Se conoce los *inputs* que van a utilizar (régimen jurídico, presupuesto, racionalidad en las decisiones...) por lo que los *outputs* han de ser los buscados (satisfacer una necesidad temporal...).

4.2.2 Los Agentes contractuales no temporales

Al referirnos a este personal, hemos de acotar dos cuestiones previas. La primera es que cuando nos referimos a la idea de Administraciones Públicas estamos

hablando de un criterio ya establecido por la legislación administrativa⁹³ y la segunda es que no podemos obviar el denominado Sector Público al que hacía mención el artículo 6 LGP'88 y que ahora se encuentra ordenado y estructurado por los artículos 2 y 3 de la LGP'03, en administrativo⁹⁴, empresarial⁹⁵ y fundacional⁹⁶ en correlación con la LOFAGE⁹⁷.

Esta categoría sistémica puede resolver las necesidades de gestión de los recursos humanos para aquellas Administraciones Públicas en las que, si bien no existe ejercicio de autoridad, si puede ser necesaria la permanencia en algunas funciones, pues sus servicios o productos pueden ser necesarios o convenientes. Éstos son los denominados industriales o comerciales y sus servicios pueden ser prestados por personal laboral, por Agentes contractuales no temporales.

Este tipo de personas jurídico-públicas son las que la LOFAGE denomina Entidades Públicas Empresariales (EPE) y que, regidas por el derecho privado, se les encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Su personal se regirá en todo por el Derecho laboral⁹⁸, salvo las previsiones sobre

⁹³ Ahora la inteligencia de la Administración Pública es coincidente tanto en las LRJPAC, la LJCA y en la LCAP.

⁹⁴ AGE; OA dependientes de la AGE; Entidades gestoras de la Seguridad Social; EDP estatales distintas a las OA y EPE y los Consorcios dotados de personalidad jurídica propia cuando su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o cuando no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de la entregas de bienes o prestaciones de servicios.

⁹⁵ Las EPE dependientes de la AGE, o de cualesquiera otros OA vinculados o dependientes de ella; Las sociedades mercantiles estatales, definidas en el artículo 160-1 c) de la ley 33/2003, de 30 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas; EDP estatales distintas a las OA y EPE y los Consorcios dotados de personalidad jurídica propia no incluidas en el sector público administrativo.

⁹⁶ Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.

⁹⁷ La LMGL ha adecuado el Sector público local a los criterios de la LOFAGE. (Vid. 85 y 85 bis).

⁹⁸ Artículo 55, aunque conforme al apartado 5 los funcionarios públicos de la AGE pueden cubrir destinos en estas entidades.

Lo mismo para las Sociedades estatales ex DA 12ª LOFAGE (Puede verse en general en PALOMAR OLMEDA, A., "La Organización Instrumental Pública" en *El Gobierno y la Administración*, en Documentación Administrativa, nº 246-248, INAP, Madrid, 1997, p. 434; y en ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, J. M., "Las entidades públicas empresariales y el Derecho Administrativo: perspectivas de futuro", en *La Ley-actualidad*, nº 4722, jueves, 28 de enero de 1999; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Las Entidades públicas en la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de la Administración sea al mismo tiempo Administración y empresa" en *El Gobierno y la Administración*, Documentación Administrativa, nº 246-248, INAP, Madrid, 1997, p. 460. y BACIGALUPO SAGGESE, M., "La Administración Institucional del Estado tras la LOFAGE: cuestiones para el debate" en *Actualidad Administrativa*, nº 34, Semana 21 al 27 Sep. 1998, pp. 707-729.)

selección y provisión de puestos y la determinación y modificación de las condiciones retributivas.

Estos Agentes contractuales no temporales constituirían una categoría dentro del subsistema contractual y de la misma manera que por razones determinadas pueden existir funcionarios no permanentes también pueden existir contratados permanentes, si bien sus peculiaridades serían las siguientes:

La no-temporalidad no implica la estabilidad laboral absoluta, aquí el derecho laboral puede desempeñar un papel de flexibilidad cuando razones de buena administración así lo exijan⁹⁹.

Ciertamente algunas funciones sí pueden ser permanentes por ser necesarias, lo que merece que además de las modulaciones del derecho laboral que en general puedan predicarse en sede de Empleo Público, existirán unas propias para esta nota de permanencia. Sobre todo en lo referente al nacimiento y extinción de la relación contractual.

Esta regulación específica del derecho laboral es coherente con las exigencias del derecho comunitario, ya que éste no establece un régimen jurídico determinado, pero sí exige, que las actividades empresariales, bien sean desarrolladas por sujetos públicos o privados, deben regirse por el derecho privado¹⁰⁰.

Esta despublificación no ha de significar una huída total del derecho administrativo, ni en lo referente al personal ni en otras materias, por lo que toda la doctrina jurisprudencial en torno a la relación laboral en el seno de las Administraciones Públicas ha de ser extrapolable a las empresas públicas, en lo favorable a ellas como a los Agentes Públicos.

Este derecho laboral debe entenderse también matizado y ajustado en la misma medida que lo es para la categoría de Agentes contractuales temporales, lo que no

⁹⁹ En el área de los Transportes públicos puede verse como en el Ente autónomo de los transportes Parisinos (RATP -*Régie autonome de transports Parisiens*-) se utiliza Agentes Públicos no funcionariales, a excepción de los servicios de seguridad (GPSR -*Groupe de protection et de sécurité des réseaux*- y SPSM -*Service de protection et de sécurité du métro*-) pero que gozan de semejantes condiciones de estabilidad que los funcionarios. “[...] *Les employés de la RATP ne sont pas les employés d’une entreprise mais des fonctionnaires [...] Cela se vérifie par bien d’autres privilèges comme le fait qu’il est pratiquement impossible de licencier un employé: comme dans la fonction publique, un licenciement est soumis à tant de commissions où les syndicats règnent en maître, que l’emploi est en pratique garanti à vie. [...] Les explications sont simples et tiennent aux avantages très enviabes des employés qui n’abandonneraient pour rien au monde leur statut d’agent de la RATP [...]*” (Vid. LECAUSSIN, N., *RATP. Vive l’Etat-Providence*, <http://www.ifrap.org/2-fromages/laRATP.htm>)

¹⁰⁰ DE LA SERNA, N., “Organización instrumental privada en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado” en *El Gobierno y la Administración*, Documentación Administrativa nº 246-248, INAP, Madrid, 1997, p. 507.

implica que haya de ser idéntico, pues tiene sus singularidades, pero tampoco muy distinto. Por ello también merece la calificación de relación especial y régimen jurídico propio.

Estos Agentes contractuales también son Agentes Públicos¹⁰¹, pues lo determinante no son las funciones sino, la naturaleza de la persona para quien se presta las funciones.

Estas entidades se escapan, por sus grandes dosis de autogestión, con más facilidad al control sobre su personal y suelen ser nichos de prebendas y tentaciones nepotistas y por ello requieren de un régimen jurídico riguroso y una *praxis* muy atenta con los principios de actuación institucional y axiológica del sistema principal¹⁰².

5.- Las relaciones entre los subsistemas

Hemos predicado unos aspectos comunes a los dos subsistemas y que son provenientes del sistema principal, y éstos, realmente se sitúan en las relaciones jerárquicas, por debajo de él. Ambos subsistemas responden de su racionalidad y del cumplimiento de sus subfines frente al sistema principal con igualdad.

En este sentido no coincidimos en que los asalariados privados de la Administración no sean considerados Agentes Públicos y que mantiene cierto sector de la doctrina francesa “[...] *Les agents publics sont soumis à un régime de droit public ... les salariés de droit privé de l'administration sont soumis au droit commun du travail* [...]” (AUBY, J. M. y AUBY, J. B., *Institutions administratives*, 7ª edición, Dalloz, París, 1996, pp. 371 y 373.)

Por contra en Francia otro sector sí les considera. “[...] L'agent public est nécessairement l'employé d'une personne publique [...]” y se les denomina *Agents des services publics industriels et commerciaux*. DE LAUBADÈRE, A. y GAUDEMONT, Y., *Traité de Droit Administratif*, Tome 5 La Fonction Publique, 12ª edición, LGDJ, París, 2000, pp. 19 y 25. También en DUPUIS, G.; GUÉDON, M. J. y CHRÉTIEN, P., *Droit Administratif*, Armand Colin, 6º edic. París, 1998, p. 318.

¹⁰² Puede verse *in extenso* en MUT GONZÁLEZ, F., *La aplicación del derecho del trabajo en las empresas públicas*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1997; PADROS I CASTILLÓN, X., “Derecho Público y Derecho Privado en la contratación de la Administración Pública” en *Derecho Público y Derecho Privado en la actuación de la Administración Pública*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pp. 62 y 63.; MONTOYA MARÍN, E., *Las empresas públicas sometidas al derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1999; MARTÍNEZ DE VIERGOL, A., “La delimitación subjetiva de la figura empresarial (ex artículo 1.1 ET); Concepto de Administración Pública (I)”. Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo ...* y MARTÍNEZ DE VIERGOL, A., “La delimitación subjetiva de la figura empresarial (ex artículo 1-1 ET); Concepto de Administración Pública (II)”; La problemática definición del Sector Público ante el reconocimiento constitucional de la iniciativa pública en la economía (artículo 128-2 Constitución Española)”. Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

El rango sistémico de los subsistemas es equivalente entre ellos, están en el mismo nivel, su relación no es de jerarquía, sino de interacción sinérgica. Deben procurar su armonía y esta pasa inexorablemente por el cumplimiento de sus atribuciones funcionales. Los *outputs* de unos subsistemas pueden ser *inputs* del otro¹⁰³.

El respeto de las características de los subsistemas permite su equilibrio interno, y éste coadyuva a que el sistema principal lo esté con el entorno. El Sistema principal recibe los *inputs* del entorno y los devuelve, como *outputs* mediante los subsistemas. Los productos son distintos porque las funciones de los subsistemas son distintas, aunque estos productos son equivalentes teleológicamente para el Sistema principal, el suprasistema y el macrosistema porque resuelven las demandas del ambiente.

Cuando un subsistema no cumple con sus subfines de manera eficaz necesita ser optimizado, lo que puede suponer, por la integración sistémica, una alteración no sólo para el sistema principal, sino también para el otro subsistema. Armonía, coherencia, integración y adaptabilidad son las características que regulan las relaciones intrasistémicas y por ello, las que se dan entre los subsistemas.

Pero el conjunto de relaciones no impide la existencia de distinciones entre ellos. Éstas son las propias en orden a sus contextos de actuación y a sus cometidos funcionales. Las distintas Administraciones Públicas, en su dimensión territorial e institucional, desde su potestad autorganizativa, procederán a la aplicación concreta mediante los instrumentos normativos correspondientes en orden al desarrollo de los criterios básicos.

Estos criterios básicos permitirán la creación funciones y de categorías y subcategorías propias de Agentes Públicos para ellas, pero siempre respetando los criterios funcionales y sus estatutos jurídicos propios.

¹⁰³ Pensemos en lo ordinario en un refuerzo de una unidad administrativa por Agentes contractuales temporales, o en lo excepcional por vía de la militarización del transporte público o la sanidad en caso de conflicto o catástrofes naturales.

CAPÍTULO TERCERO.- FIJACIÓN DEL LÍMITE DE INTERÉS Y UBICACIÓN DE LAS RELACIONES INTERSISTÉMICAS

Fijado el contenido y estructura de nuestro sistema resulta necesario su acotamiento y establecimiento de sus límites. Los lindes marcarán lo que es Empleo Público y lo que no es (personal propio o externo), delimitarán los ámbitos de control y sobre todo las zonas fronterizas en las que se comparten valores y productos. Así se puede hablar de intrasistémico y extrasistémico para referirse a lo que está dentro y fuera de esos límites. La fijación de esos límites es tarea difícil pero necesaria, mereciendo cuanto menos una reflexión que al menos pueda delimitarlos. Uno de los efectos de la modernización administrativa es que la Administración aparece como una organización difusa al haber perdido ésta sus límites tradicionales. La externalización, las privatizaciones, desregulaciones... conlleva la difícil tarea de saber dónde empieza y termina la Administración¹⁰⁴, máxime cuando puede confundirse con esa otra realidad jurídica que supone el llamado sector público. Determinar las zonas de interrelación sistémica no es fácil podemos ser ciegos o ver demasiado, pero necesitamos ver claramente las relaciones en clave de interacción y dependencia entre lo que hemos denominado suprasistema y macrosistema. Basta ver el informe de la O.C.D.E. sobre la transformación de la Gestión Pública y la reforma en los países integrantes de la misma para darnos cuenta de qué retos y soluciones deben adoptarse para adaptar la Administración a las demandas de la sociedad. En clave más científica a esto trata de responder la sociología de las Políticas Públicas, como lugar interdisciplinar dónde se analiza con rigor la problemática. Los diversos observatorios de análisis de políticas concretas tiene por fin que grupos de *think-tank* evalúen los productos generados. Estos productos finales -servicio público- no son siempre generados por el Empleo Público, aunque de ellos sigue siendo responsable la Administración Pública o el sector público.

¹⁰⁴ ILLORIA MENDIETA, M., "Modernización administrativa y gobierno postburocrático" en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, p. 82.

1.- La interfase entre política y administración

La denominación de actividad de interfase viene referida al nivel intermedio entre la decisión política y la actividad administrativa. Como cometido de bisagra¹⁰⁵ entre la zona política representada por los políticos electos, asesores, personal de gabinete... y la zona representada por los profesionales de la Administración existe una denominada de interfase¹⁰⁶ en la que se adopta la decisión pública. En ella la confianza política y la racionalidad técnica -altos cargos, asesores y directivos públicos- se entremezclan en proporciones diferentes según su mayor o menor participación en las diversas fases de la formulación o implementación de las políticas públicas.

En esta interfase juega un papel determinante la labor de apoyo a la decisión pública, como función técnica y de análisis prospectivo, ponderando la racionalidad política llegando a condicionar la viabilidad de una política determinada si esta no se diseña o implementa bien.

En la actualidad el denominado personal eventual, asesor o de confianza se haya inserto en el Empleo Público en la categoría de funcionarios de empleo, y que merece reproche por su indefinición funcional por las del abuso en su utilización. A este personal no le competen las funciones directivas o las de especialización por estar encomendadas a otras categorías. Su única y buena razón de ser, son las labores de gabinete político, es decir, la de asistencia, refuerzo y de colaboración y apoyo a la decisión política. Como en su selección se permite la más absoluta discrecionalidad por ser la confianza y no el mérito, el parámetro determinante debe correr la misma suerte del cargo político.

Esta labor de decisión pública merece el espacio y rango sistémico adecuado en el denominado suprasistema Administración por la incidencia que tiene sobre el proceso de elección pública¹⁰⁷ dónde convergen tantos elementos a la hora de decidir la

¹⁰⁵ MOREY JUAN, A., *La selección de personal en la Administración Pública*, IVAP, Conselleria de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana, Valencia, 1989.

¹⁰⁶ NORA, S. y MINC, A., *La informatización de la sociedad*, México, FCE, 1980.

Véase también PRATS I CATALÁ, J., "La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales" en *Colección documentos nº 66 del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.

¹⁰⁷ La elección pública (*public choice*) puede definirse como el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, o la aplicación de la teoría económica a la Ciencia Política. El objeto de estudio es el mismo que el de la Ciencia Política; la Teoría del Estado, electoralismo y partitocracia, burocracia... Los postulados básicos de conducta de la elección pública son los referentes al hombre considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad. (MUELLER, D. C., *Elección Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1984, p.14.)

opción óptima no regida primordialmente por el principio de economicidad pues la característica significativa de los *Bureaus* o Agencias Públicas es que los servicios que prestan tienen -como bienes públicos- una demanda muy superior a la que tendrían si tuvieran un determinado precio¹⁰⁸, hasta el punto que configura de una manera especial la relación entre burocracia y economía¹⁰⁹.

Tanto el paradigma weberiano europeo como la concepción wilsoniana americana coinciden en la necesaria separación entre política y Administración, pero por mucho que se afine esta separación dejará conflictos y fisuras y cualquier reforma del Empleo Público deberá tenerlo en cuenta al fijar nuevos roles para los Agentes Públicos como actores de las políticas ocupando espacios reservados anteriormente a políticos o asimilados¹¹⁰.

De ahí la conveniente ordenación de este espacio de interfase, y que puede realizarse desde las propias recomendaciones de la O.C.D.E.¹¹¹ sobre la separación entre la función política y la directiva y la disociación entre el diseño y la ejecución de las Políticas Públicas, aunque teniendo siempre en cuenta la necesidad y comunicabilidad mutua. Mayor autonomía y flexibilidad para los gerentes implica mayor responsabilidad para estos, sin minoración de ésta para la gestión dirección política.

La gestión política implica decisión pública pero ésta no descansa sólo en la decisión propiamente política al estar mediatizada por innumerables y diversos factores de los subsistemas sociales siempre cambiantes¹¹² que deber ser tenidos en cuenta por quienes ocupan esta zona para pasar el testigo a los ejecutores.

¹⁰⁸ CORONA RAMON, F., *Una introducción a la teoría de la decisión política "Public Choice"*, INAP, Madrid, 1987, pp. 91-109.

¹⁰⁹ Puede verse este aspecto en CORONA RAMON, F. y OTROS, *Burocracia y descentralización*, Minerva, Madrid, 2001. Para él la excesiva burocratización de las CCAA y de crecimiento del Empleo Público ha creado una dependencia presupuestaria que ha supuesto una disminución en el dinamismo económico.

¹¹⁰ En cuanto a los modelos anglosajones así se refleja en GUY PETERS, B. y PIERRE, J., "Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 17-18, INAP, Madrid, enero-agosto 2000.

¹¹¹ O.C.D.E., *La transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la O.C.D.E.*, BOE-MAP, Madrid, 1997, pp. 39, 78 y 217 y ss.

¹¹² Una perspectiva sobre la interacción de intereses económicos, corporativos, de movimientos sociales... en la gestión política puede verse en OFFE, C., *La Gestión Política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.

2.- El rol directivo

La decisión pública en su tarea de formulación y elaboración de las Políticas condiciona a su vez lo más estricto de dirección de la gestión administrativa. Ésta hace de receptor-transmisor-interpretador entre el nivel político y el administrativo, de hilo conductor valorando los recursos materiales, financieros y humanos, así como la información y el procedimiento a seguir para la consecución de los fines prefijados.

Con estas funciones y desde su rol de dirección y de control tecnoestructural de la organización ya señalado en la parte segunda, y con la posibilidad de configurar una adecuada Administración y hacia una concepción más institucional debe considerarse al estilo de dirección¹¹³ como la variable de mayor incidencia sobre los Agentes Públicos. Un estilo directivo que aúne la profesionalidad, la responsabilidad y el ejemplo, siendo a la vez participativo es clave para lograr el cambio y mantenimiento de una cultura organizativa cada vez más servicial y menos autoritaria, cada vez más abierta a la sociedad y menos cerrada y endogámica, cada vez más eficaz y eficiente, cada vez más institucionalizada.

Como en definitiva su tarea es la de dirigir el sistema desde la proximidad e inmediatez, su ubicación es tal vez la más delicada, y ahora nos inclinamos por fijarla como Subsistema del suprasistema administrativo.

3.- Los colaboradores ocasionales

Vimos como se han denominado 'colaboradores ocasionales' de la Administración Pública a aquellos que, aunque le presten un servicio, o aunque ésta se sirva de ellos para prestar un servicio público, lo hacen de manera ocasional respondiendo a causas diferentes. Entre estos deben considerarse especialmente a los Contratistas de la Administración.

Ciertas personas pueden coadyuvar con la Administración en sus funciones, sustituirla, reforzarla, asesorarla, o evaluarla siempre que ésta no pueda o convenga

¹¹³ Con RAMIO Y BALLART, ob. cit., se puede hablar de liderazgo autocrático; liderazgo *laissez faire* y liderazgo participativo.

actuar por sí, y el entorno no percibe claramente de quien recibe los *outputs*¹¹⁴. Se muestra satisfecho o no.

La contratación administrativa supone la utilización de una de las técnicas de asociación de sujetos privados a la realización de Funciones Públicas, constituyéndose en Administración impropia, a través de la cual se instrumenta la realización de las funciones que la Administración no puede, o no considera adecuado, desarrollar por sí¹¹⁵.

En definitiva supone una técnica organizativa de externalización (*Outsourcing* o *Contracting-out*) tanto para la para materialización de los *outputs* como la obtención de *inputs* necesarios a través de empresas especializadas¹¹⁶.

Si bien una ventaja inmediata es la reducción de los costes fijos y de gestión, la verdadera ventaja está en la mayor especialización, la mayor eficacia y la mayor flexibilidad de las funciones objeto del mismo, lo que redundará, sin duda, en una mejor de la calidad del producto final. A la Administración se le provee de conocimientos, recursos, habilidades para su aprovechamiento en su proceso de ejecución de las Políticas Públicas.

En uno u otro caso sirven a los fines de las Administraciones pero desde otros parámetros, en los que priman bien una mayor especialización, flexibilidad, o eficacia y eficiencia.

Las reglas de juego son muy parejas con las que rigen para el personal propio. La capacidad y el mérito priman sobre otras perspectivas en la teleología de prestar el mejor servicio a la sociedad. El recurso a las técnicas de externalización están demostrando ser buenas herramientas de Gestión Pública en muchos servicios, toda

¹¹⁴ Vid. El sistema de Responsabilidad Patrimonial y los mecanismos de derivación de la misma.

¹¹⁵ El artículo 202-1 TRLCAP reza que al expediente de contratación deberá incorporarse un informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato.

En este sentido puede verse el artículo 12 del RD 215/2003 de 21 de febrero, por el que se aprueba la oferta pública de empleo para 2003, exigiéndose a los responsables de cada organismo el certificado de insuficiencia de medios humanos, con el objeto de vincular a la externalización de servicios a la política global de recursos humanos.

¹¹⁶ Apareció en los años sesenta con relación al proceso de datos de forma electrónica realizado por determinadas empresas que proveían de equipo adecuado y personas especializadas. Los *computer services contracts* supusieron la fase primigenia del actual *outsourcing*. Este puede llegar a tener tanta relevancia que ha llegado a suponer en grandes empresas toda la subcontratación de la gestión principal a través del *mainframe* (estructura informática centralizada) llegando incluso en algunas de ellas a suponer auténticos *back-office*, con un importante trasvase de personal hacia la empresa de servicios informáticos. (Cfr. APARICIO VAQUERO, J. P., *La nueva contratación informática: Introducción al outsourcing de los sistemas de información*, Comares, Granada, 2002. pp. 19-22.)

vez que debe llevarse buen cuidado de cómo y cuándo se utilizan pues no siempre resultan la técnica adecuada¹¹⁷.

La NGP la incluye como herramientas las técnicas de externalización de servicios y de funciones¹¹⁸ y ello permite la posibilidad de que sectores sociales coadyuven en este mejor servicio a la sociedad, y que la Administración se abra más a la sociedad, y el que a su vez, ésta se inserte más en la propia Administración. La utilización de colaboradores ocasionales, entre ellos la contratación administrativa, es un instrumento de gran armonía con un Empleo Público más abierto, es otra faceta o posibilidad de una Administración más abierta que en definitiva es lo que se trata, pues suponen otro canal para el flujo de entradas y salidas con el entorno. No puede perderse de vista la interrelación y el aprovechamiento sinérgico que puede aportar. Pero el aprovechamiento exige evitar una desordenada y arbitraria utilización por parte de los decisores públicos, y que se repitan las críticas ya recibidas por la doctrina y casuística judicial, y para evitarlo es necesaria una adecuada utilización de las figuras de la contratación administrativa, por constituir una respuesta jurídica adecuada a las necesidades funcionales. Así la utilización de ella mediante la temporalidad y concreción de sus cometidos ha de ser en el contexto de la colaboración ocasional.

La nueva regulación en el TRLCAP de figuras conflictivas supone una buena línea en este sentido mediante la supresión trabajos específicos y concretos no habituales y su inserción en la consultoría-asistencia y servicios otrosí de la inserción de normas moduladoras del régimen laboral ya vistas, todo ello en la pretensión de una sana gestión que evite el solapamiento y la ociosidad de los recursos.

¹¹⁷ En EE.UU. la seguridad de control de pasajeros ha sido por cuenta de las aerolíneas privadas, y que ha sido apuntada como una de las causas que pudo contribuir al atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York. Acontecimiento que ha dado lugar a la creación de una agencia federal dependiente del Ministerio de Transportes (*Transportation Safety Administration*), que implica que el control de equipajes y seguridad quedará en manos de 28.000 empleados federales. Método que será evaluado tras tres años desde su puesta en marcha.

(Véase *El País* de 31 de octubre y 13 y 17 de noviembre de 2001; *CNN.com* de 15 de noviembre de 2001; y las revistas especializadas *Avion Revue* de octubre y noviembre de 2001)

En España se utilizan fórmulas mixtas de personal privado-agentes públicos (Oficina de seguridad aeroportuaria de AENA.)

Igualmente cabe decir que los servicios de protección y seguridad de los edificios y otros bienes de las Instituciones que diversas Administraciones son desempeñados por compañías de seguridad privada.

En Francia se utilizan Agentes Públicos (GPSR -*Groupe de protection et de sécurité des réseaux*-, SPSM -*Service de protection et de sécurité du métro*-, RATP -*Régie autonome de transports Parisiens*-)

¹¹⁸ HUGUES, O. E., "La Nueva Gestión pública" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, pp. 103, 111 y 117.

Igualmente que el subsistema directivo, éste de la colaboración ocasional, merece igual rango dentro del suprasistema Administración.

4.- La Administración participada

Con éste término¹¹⁹ se hace referencia a los supuestos de participación ciudadana en las funciones administrativas (bien orgánica, funcional o cooperativa) y cuya fuente de legitimación se encuentra en el propio Ordenamiento Jurídico y se expresan dentro de subsistemas en el seno de la comunidad política, toda vez que en modo alguno y por su autonomía funcional ni derogan ni alteran la lógica del ordenamiento general.

Esta participación debe distinguirse de la denominada 'incorporación de administrados a la ejecución de Funciones Públicas'. La participación por la ciudadanía de funciones administrativas bien por incorporarse a un órgano administrativo (Colegios profesionales, Jurados de expropiación...); bien por realizar funciones administrativas desde su posición privada (información pública, denuncias, acción popular...), bien por secundar el interés general en un sentido concreto (incentivos, bonificaciones, asociaciones de interés general...) supone la sujeción a un régimen jurídico público, quedando vinculados estos sujetos por una suerte de potestades de ordenación dirección y control, siendo indiferente que actúen desde fuera de la Administración pero para ella, o se inserten en su estructura organizativa. Lo que aquí interesa es destacar el interés actual que supone para la modernización de las Administraciones, el cambio del modelo monopolista burocrático hacia esquemas pluralistas como una de las dimensiones clave en la reestructuración del Estado del bienestar. Dicho cambio debería incorporar factores estructurales y actitudinales que se proyectan hacia los aspectos externos de la relación con las personas y colectivos receptores de los servicios.

En esa tarea la Administración participada se ubica como subsistema de la Administración y en conexión con el político y social, respondiendo también a la concepción de apertura a la sociedad.

Estas cuatro realidades merecen la exclusión del sistema y búsqueda de un *locus* próximo, ya fijado en cada caso. Para evitar un funcionamiento inconexo y pérdida

¹¹⁹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo*, Vol. II, 6ª edición, Civitas, Madrid, 1999, pp. 83 y ss.

de sus *inputs*, redundantes en la finalidad que se persigue por el propio sistema, deben establecerse las relaciones intersistémicas.

CAPÍTULO CUARTO.- CONTENIDO DE UNA POLÍTICA IDÓNEA CON LA IDEA DE EMPLEO PÚBLICO COMO INSTITUCIÓN ABIERTA

Hemos hablado en la parte primera del trabajo de un déficit de idoneidad en la configuración actual del Empleo Público español, en la medida en que las reformas legislativas acometidas han sido insuficientes para considerar a éste como un modelo más abierto con todas sus consecuencias.

Igualmente hemos visto, en la parte segunda las condiciones que exigían un cambio y las posibilidades para que ello fuera posible, de la misma manera que hemos configurado un modelo conceptual y simbólico que aunara lo institucional con una mayor apertura social.

Ahora a modo de colofón y como tarea de mayor prescripción en este capítulo abordamos que, cómo y cuando hay que hacer para que esto sea posible como realidad tangible.

Afirmado que las medidas para un Empleo Público más abierto han sido inexistentes, insuficientes o inadecuadas, toda vez que el constituyente ha fijado unos límites de mínimos que no obstarían para ello, lo que primero debe abordarse es una política al efecto con toda su secuencia de fases. Es imprescindible la 'intención política de cambio' que convierta una desgana en una ilusión para todos los interesados en una reforma de verdad hasta sus últimas consecuencias.

Han de superarse las meras medidas ejecutivas de corte operacional o táctico, por aquellas estratégicas que sí cambien el *status quo*. De poco sirven las nuevas herramientas de gestión públicas, si no cambiamos las normas de Empleo Público. Démosle al Empleo Público una cobertura jurídica coherente dentro de una Política Pública '*ad hoc*' en la que se quiera introducir una filosofía nueva, una nueva cultura organizativa, modernizar la Administración Pública, introducir las nuevas técnicas de gestión pública, y superar definitivamente los defectos del modelo burocrático, y en definitiva abrir la Administración a la sociedad.

1.- Implementación de una cultura de servicio para todos los Agentes Públicos

Si ha habido un cambio notable en las prioridades de los teóricos de la Administraciones Públicas a partir de los ochenta, es seguramente la gran atención que se ha prestado a las preocupaciones éticas¹²⁰. La fundamentación última para institucionalizar el Empleo Público puede tener matrices diversas. *Supra* hemos dejado constancia de las que consideramos más significativas; cierta tradición filosófica; respuesta a demandas del entorno; y exigencia constitucional.

Para que los principios de actuación y exigencias axiológicas se concreten en mandatos imperativos, las propuestas que contengan elementos de comportamiento ético, deben ser establecidas con carácter normativo. El derecho se configura como herramienta de primer orden, para lograr una cultura ética del servicio¹²¹. Así, se ha considerado que dentro de las medidas encaminadas a garantizar un comportamiento ético, el derecho administrativo supone *per se* una garantía de ello¹²². Pero hay que advertir que la positivización jurídica no es la única vía.

Dos son las propuestas más aceptadas para la inserción de la Ética en el Empleo Público: La formación en valores y la formalización jurídica de los mismos.

En cuanto a la primera en nuestro país, se hay considerado que la formación debería ser el vehículo para la propagación de una cultura organizativa y una ética adecuada¹²³ habiéndose indicado recientemente que¹²⁴:

¹²⁰ DENHART, R. B., "Teoría de la Administración: el estado de la disciplina" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999, p.95.

Sobre la consideración de la disciplina como campo disperso, vasto, indefinido y caótico puede verse en ROHR, J. A., "La ética en la Administración pública: un informe sobre el estado de la disciplina" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.

¹²¹ Sobre ética, cultura organizativa, actividad administrativa y su control judicial puede verse en VACAS GARCÍA-ALÓS, L., "La Ética pública y el control jurisdiccional de la actividad administrativa" en *Boletín del Ministerio de Justicia*, nº 1994, febrero, 2003, Ministerio de Justicia, Madrid, 2003, pp. 235-262.

¹²² GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La Ética en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1993, p. 65.

La Administración está sujeta al principio de la buena fe, consagrado solemnemente en el Ordenamiento Jurídico, principio que en definitiva exige actuar con los valores éticos de la lealtad, honestidad y confianza, valores que los administrados esperan en su actuación, pues, por los ciudadanos se tiene la sensación de enfrentarse con una gigantesca máquina servida de robots, que lo puede todo y destruye, hasta las más elementales relaciones humanas (Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El principio de la buena fe en el derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1999, p. 241.)

¹²³ Contenido de la conferencia de clausura del Master en Dirección y Gerencia Pública, que con el título "Una Agenda para la Gobernabilidad en un mundo en Cambio: Desafíos de la Formación" fue impartida en Valencia el 1 de febrero de 1999, por la Directora General del Instituto Europeo de Administración Pública, D. Isabel Corte Real.

¹²⁴ MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., "Ética, corrupción y Función Pública" en *Actualidad Administrativa*, n.º 30, Las Rozas-Madrid, 2000.

“[...] La Ética del Servicio Público se sitúa, en el corazón de la acción administrativa, pues es inherente al interés general. Por ello, históricamente, se han atribuido al funcionariado una serie de valores «clásicos» vinculados al servicio público: la imparcialidad, la neutralidad, la honradez, la probidad, a los que modernamente han venido a unirse nuevos valores, propios de las Administraciones Públicas del siglo XXI, como la eficacia o la transparencia. Pero estos valores que las Administraciones Públicas se comprometen a fomentar, en positivo, no deben confundirse con el conjunto de derechos y obligaciones de los funcionarios

[...] Los valores éticos, y los modelos de conducta que de su interiorización y práctica se derivan, lo que tratan, por el contrario, es de formar personas maduras y responsables, comprometidas con el servicio público [...]”.

En el ‘Libro blanco para la mejora de los servicios públicos’, del MAP, presentado al Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2000, se predica la necesidad de exigencias éticas de la Función Pública y de una nueva cultura organizativa¹²⁵.

La implementación ha sido canalizada a través de tres instrumentos:

Los Códigos de Conducta: Todos los organismos públicos deberían redactar Códigos de conducta que incorporen principios de actuación¹²⁶.

¹²⁵ Expresamente se dispone “[...] En definitiva, el concepto de servicio público y su plasmación en las actuaciones cotidianas ha de reposar, para todos los niveles organizativos, en una ética renovada de la Función Pública; una ética de la responsabilidad que revaloriza la importancia de los resultados de la gestión y asume las consecuencias derivadas de las actuaciones individuales [...]”.

“[...] La nueva cultura organizativa de la Función Pública que se requiere ha de promover el incremento del conocimiento experto de los empleados, la profundización en sus valores de servicio público y un compromiso renovado de orientación de la Administración a los ciudadanos, en un clima laboral que reconozca, valore y confíe en las capacidades de los empleados públicos y promueva su involucración en los procesos de mejora. [...]”.

¹²⁶ Vg. en la Administración italiana el D-Leg 29/1993, de 3 de febrero, en su artículo 58-bis dispuso la redacción de un Código de comportamiento de los empleados de las Administraciones Públicas italianas que cristalizó con el Decreto del Ministerio de la Función Pública de 28 de noviembre de 2000, complementado y desarrollado por la Circular del Ministerio de Administración Pública nº 2198 de 12 de julio de 2001.

El contenido versa sobre los principios de actuación, contratación administrativa, relaciones con el administrado, comportamiento en el servicio, imparcialidad, abstención, regalos, actividades colaterales, evaluación de los resultados...

La eficacia del código viene determinada por el acto unilateral de adhesión al mismo y de observancia de sus prescripciones al momento de toma de posesión por parte de los empleados públicos, si bien ello tiene que ser puesto en relación con las previsiones que la negociación colectiva establece en materia disciplinaria, ante el previsible incumplimiento de las normas contenidas en el código.

Auditorias externas: Los sistemas internos para garantizar el cumplimiento de las normas deben completarse con medios de control independientes.

Formación ética: Se debe poner más empeño en fomentar y reforzar las normas de conducta en los organismos públicos, especialmente a través de la orientación y la formación, incluida la formación introductoria.

Muestra de estos instrumentos pueden verse en *Los siete principios de la vida pública* del conocido 'Informe Nolan'¹²⁷ en el que se propone unos valores universales del Servicio Público; el Informe realizado por el servicio de Gestión Pública de la OCDE¹²⁸ de 1996 que contiene un estudio de cómo se administra la Ética en diferentes países de la organización¹²⁹.

La estructuración de la propuesta ética de la OCDE incorpora los elementos de las dos propuestas escuelas predominantes; La que enfatiza en la inculcación de valores y la que apuesta más por los dispositivos formales y legales y que convergen en la mayoría de las implementaciones en los países integrantes¹³⁰.

¹²⁷ A petición del Primer Ministro británico, a finales de 1995 se constituyó un Comité de Expertos para proponer unas Normas de Conducta en la Vida Pública, ésta referida a la actividad parlamentaria y administrativa. Dicho Comité, presidido por el Juez Lord Alfred Nolan, emitió, en mayo de 1995, un primer informe conteniendo algunas recomendaciones (entre ellas, las que se refieren a los principios que han de inspirar la actuación de políticos y funcionarios públicos.)

La versión completa del informe puede verse en *Normas de conducta para la Vida Pública (Informe Nolan)*, Documentos INAP, Madrid, 1996. Puede abundarse en MARTÍN-RETORTILLO, L., "Reflexiones de urgencia sobre el Informe Nolan" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 11, Zaragoza, 1997, pp. 149 y ss.

¹²⁸ Conocido por PUMA/OCDE. (Vid. WASHINTONG, S. y ARMSTRONG, E., *La ética en el servicio público. Informe del Servicio de Gestión Pública de la OCDE*, MAP, Madrid, 2000.

¹²⁹ Se incluyeron en el estudio el Reino Unido, Méjico, Finlandia, Australia, Noruega, Portugal, Estados Unidos, Nueva Zelanda y los Países Bajos.

En este informe se consideran factores de influencia en la ética y conducta del servicio público, los siguientes:

- Trabajar con recursos limitados.
- Las exigencias de los ciudadanos.
- La reestructuración del sector público.
- Delegación y discrecionalidad de la Gestión.
- Interrelación de los sectores públicos y privado.
- Mayor visibilidad en la actuación de los Empleados públicos por parte de los ciudadanos.
- Cambio de las normas sociales.
- Cambio en el contexto internacional.

Se propusieron para su puesta en marcha los siguientes mecanismos:

- Clarificación y redefinición de valores.
 - Códigos de conducta.
 - Procedimientos de denuncia.
 - Declaración de bienes.
- ¹³⁰ Se estructura de la siguiente manera:

Igualmente merece destacarse los diversos foros¹³¹ en reivindicación de la implementación de valores en la Administración pública y en el Empleo público siendo cuestiones que han demandado la atención las de:

Atención a los requerimientos de la Administración y de los ciudadanos.

Asimetría entre uno y otro.

Distinción entre lo discrecional y arbitrario.

Exceso de burocratización y falta de transparencia.

Utilización del cargo en beneficio propio.

Acceso al cargo por razones ajenas a las del mérito y capacidad.

Muchas de las propuestas encuentran muy oportuno la elaboración de un Código Ético en el marco de un Estatuto para el Empleo Público y cuyo contenido podría articularse en torno a lo siguiente¹³²:

Servicio al interés general.

La imparcialidad y la transparencia.

El respeto a los bienes públicos.

a) Elementos de control:

- Existencia de un marco legal.
- Control externo de la gestión pública.
- Comisiones parlamentarias.
- Auditorías externas.
- Evaluación por la ciudadanía.

b) Mecanismos de Guía:

- Elaboración de códigos de conducta.
- Compromiso del liderazgo político.
- Educación y formación en valores de los servidores públicos.

c) Elementos de gestión:

- Condiciones de empleo público propicias.
- Salario ajustado y seguridad laboral.
- Centros de asesoramiento, confianza y protección.
- Cultura del servicio público.
- Coordinación de la infraestructura ética mediante la creación de un organismo especial de vigilancia y gestión centralizada.

¹³¹ Como el *I Congreso internacional de Ética Pública* celebrado en Washington en 1994; El *Código internacional para cargos públicos* publicado por la ONU en 1996; El seminario de *Ética pública y formación de funcionarios de la Escuela gallega de Administración Pública* celebrado en 1993; el *Código Clinton* de 1993; el *Código de Condotta* para los empleados públicos italiano dentro de la reforma Cassese en 1993; o la *Carta portuguesa del servicio público* de 1993; (AA.VV., *Jornadas sobre Ética Pública*, INAP, Madrid, 1997.)

¹³² Puede verse en AA.VV., *Jornadas sobre Ética Pública*, INAP, Madrid, 1997, p. 58. y en SHAND, D. y SOHAIL, S., "El papel de la reforma del funcionariado en la lucha contra la corrupción" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 21, INAP, Madrid, 2001.

La responsabilidad profesional.
La lealtad a la Administración.
Humanización y acercamiento de la Administración.
La eficiencia y eficacia.
Calidad del trabajo.
Objetividad e imparcialidad.
Transparencia.
La atención y servicio al ciudadano desde la sensibilidad con sus necesidades.
Honradez y honestidad.

La necesidad de implementación de una cultura propia del servicio público se incardina también en el marco de las reformas para la modernización administrativa de nuestro entorno¹³³ focalizar en tres objetivos fundamentales: Aumento de la eficacia de los servicios públicos; Incremento de la motivación de los funcionarios y mejora de la imagen de la Administración ante la sociedad¹³⁴. Retos que en España en 1989 han tenido su respuesta como resulta del DORMA, propuso entre otras cosas, la necesidad de profundizar en los sistemas de información y evaluación que permitieran conocer el grado de adecuación de los niveles de calidad de los servicios públicos a las expectativas ciudadanas. Igualmente a ello responde el desarrollo de un plan de modernización de la AGE con el doble objetivo de mejorar la eficacia/eficiencia interna de las organizaciones y mejorar la calidad de los servicios públicos¹³⁵, así como la creación del Observatorio de la Calidad de los Servicios

¹³³ AA.VV., *La Función Pública en la Europa Comunitaria*, Encuentro Franco-Español IIAP-INAP, diciembre, 1990, INAP, Madrid, 1990.

¹³⁴ Que las Administraciones Públicas están necesitadas de una revitalización ética no es nada novedoso en estos tiempos, toda vez que diversos son los caminos y métodos para su consecución. El recurso a la ética aparece, o debe aparecer, cuando existe conflicto, o bien cuando una situación conflictiva requiere de una actitud ética para su resolución. (Cfr. CAMPS, V. y GINER, S., *El Interés Común*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.)

Muchos son los momentos de conflicto ético en quienes sirven en el empleo público, el empleado público debe tener en cuenta que en su quehacer público existe una gran demanda axiológica que está relacionada con su gran capacidad de decisión.

VILLORIA MENDIETA opina que la Burocracia, al contrario que la clase política, no ha perdido poder de decisión ni capacidad para desviar fines dentro de las organizaciones, más bien ha transformado ese poder, pues ahora tendrá que tener en cuenta a los clientes y deberá saber utilizarlos al tiempo que se deja utilizar. En consecuencia, si subsiste la capacidad de decisión subsistirá el dilema ético para el Funcionario y para los burócratas en particular. (Cfr. VILLORIA MENDIETA, M., "La crisis del concepto del interés general y la ética del Funcionario Público" en *Papeles de trabajo* nº 395, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1995, p. 11.)

¹³⁵ Entre 1992 y 1994 integrado por 204 proyectos, afectó a todos los departamentos ministeriales y, además de los resultados específicos de cada uno de ellos, logró introducir la Gestión por objetivos y otros elementos de la cultura gerencial en la AGE.

Públicos¹³⁶, concebido como un dispositivo de macro-diagnóstico del funcionamiento de la AGE, por el que se llevaba a cabo una evaluación de los diez más importantes servicios públicos desde la perspectiva de la calidad.

Igualmente desde 1995 se ha seguido una labor de sensibilización y cambio cultural a través de la formación en materia de gestión de calidad en múltiples organizaciones de las distintas administraciones públicas¹³⁷, además de la incentivación de controles de funcionamiento de la Administración¹³⁸. Otro tanto cabría decir respecto de la implantación del 'Sistema de evaluación en la AGE', en adaptación al modelo europeo de gestión de calidad (EFQM)¹³⁹.

Ciertamente puede verse el esfuerzo realizado en el aspecto formativo pero queda pendiente la normativización para todos los Agentes Públicos. Vimos en la primera parte que el PEBFP prescribía para las Administraciones Públicas el deber de fomentarlos los valores éticos en la actuación profesional si bien criticamos que los principios éticos en el mismo no aparecían claramente aplicables a todos los Agentes

¹³⁶ Entre 1993 y 1995 y como proyecto singular del Plan de modernización.

¹³⁷ La Secretaría de Estado para la Administración Pública viene impartiendo de forma extensiva cursos de formación. (Alrededor de cien cursos a unas cincuenta organizaciones diferentes, con la asistencia de 2000 empleados públicos aproximadamente.)

¹³⁸ "Libro de quejas y sugerencias" a que se refiere el capítulo III del RD 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano así como "Los premios a las mejores prácticas destinados a reconocer las iniciativas de los órganos y organismos para mejorar la calidad de sus servicios y los premios a la calidad en la AGE" regulados por RD 1259/1999, de 16 de julio.

¹³⁹ Realizado en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998 y cuyo modelo supone situar a los ciudadanos y usuarios en un lugar central. Se introduce la preocupación de los resultados y se motiva a los funcionarios y demás empleados públicos a comprometerse para construir una nueva Administración sintiéndose protagonistas activos; y que las unidades administrativas se den cuenta de que tienen que mejorar para una Administración más sencilla contribuya al progreso personal y social de los ciudadanos.

Son características de este modelo de gestión de calidad, las siguientes:

La importancia de las personas en cuanto constituyen el activo más importante de las unidades administrativas.

La orientación al ciudadano-cliente de los servicios prestados por las Administraciones Públicas.

El reconocimiento del papel de los sujetos que actúan en la Administración, haciendo partícipe al personal de los progresos obtenidos.

El gusto por el trabajo bien hecho como elemento de motivación del personal y de mejora para la organización.

Trabajar con hechos y datos que avalen un examen riguroso de la situación real de una organización.

Relaciones de asociación entre las unidades administrativas ya que todo servicio es consecuencia de la interacción de diferentes unidades.

Comportamientos éticos entendidos como la práctica cotidiana del conjunto de ideales que son característicos de una cultura global de servicio público, haciendo realidad los ideales abstractos de calidad en el servicio.

Búsqueda de mejores resultados como consecuencia de la preocupación por la mejora y por satisfacer las aspiraciones de los clientes y del personal.

(Cfr. AA.VV., *Modelo europeo de gestión de calidad. Guía de autoevaluación para la Administración Pública*, 1ª reimpresión, MAP-BOE, Madrid, 1999.)

Públicos, por lo que es tarea a realizar, como concreción del reflejo de la ética institucional en la normativa general del Empleo Público, para que así queden claramente fijados el fomento y estímulo de paradigmas de actuación y la positivización de su exigencia.

2.- La integración del Empleo Público laboral en el sistema

Uno de los déficits más acusados en el tránsito de un Empleo Público más abierto con relación al proceso de laboralización ha sido la ausencia de una política integradora del colectivo personal laboral y un deficiente e inadecuado régimen jurídico y que desarrollamos a continuación separadamente.

2.1 Inaplicación *Tout Court* del derecho laboral en el Empleo Público

La normativa, propuestas y *praxis* han venido avalando la aplicación *tout court* o *in totum* del derecho laboral común y de otra parte una jurisprudencia vacilante y ciertos parches normativos ha tenido que poner freno explícito a ello, pero en realidad quedan pendientes los grandes cambios legislativos que despejen cualquiera duda o las más significativas. Estos grandes cambios al menos explícitamente clarificadores supone el paso previo y condición para hablar de un régimen jurídico adecuado, suficiente, integrado, especial y propio si queremos considerar al personal laboral un subsistema incardinado en la modelización pretendida.

Para terminar con esta situación que consideramos vital, hemos de partir desde un examen riguroso sobre la normativa de aplicación y que nos revela que:

En el ET y normativa de desarrollo sustantivo escasas son las referencias al Empleo Público laboral, a diferencia de lo que sucedía con normas pretéritas¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Habría que remontarse a normas anteriores al ET para observar mayores atenciones. En cuanto al derecho sustantivo la Ley del contrato de trabajo de 1944 especificaba al definir el concepto de empresario en su artículo que *"el Estado, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, o bien las entidades oficiales representativas de estas instituciones, quedan equiparados a los empresarios definidos en los párrafos anteriores respecto de las obras o servicios públicos que se ejecuten directamente o por la Administración"*.

La normativa de contenido adjetivo, como el TRLPL que sí dedica algunos preceptos, más bien enfocados a la pervivencia de los llamados privilegios procesales que a la intención de dar respuesta procesal al contenido sustantivo de la relación¹⁴¹.

Son escasas las referencias a los servicios que se prestan para la Administración en régimen contractual laboral quedan limitadas a lo siguiente:

La figura del contrato temporal de inserción¹⁴².

El contrato de interinidad por vacante, (también llamada impropia o innominada) para cubrir plazas vacantes en la Administración Pública¹⁴³.

Otra especificación la encontramos en su artículo 23 al referirse a la obligación del concesionario de obras y servicios públicos de realizar contrato por escrito con sus trabajadores. Asimismo en su artículo 120 y referente al contrato a domicilio indica que ninguna dependencia del Estado, Provincia o Municipio podrá contratar en esta modalidad sin aceptar las retribuciones mínimas fijadas.

El artículo 7 del reglamento de la ley de accidentes de trabajo de 1956 para su ámbito subjetivo de aplicación, equiparaba a la categoría de patrono al Estado, Diputaciones, Ayuntamientos, Mancomunidades, Cabildos Insulares o cualquier otra entidad Corporación de carácter público.

¹⁴¹ Como puede verse en la regulación de la reclamación previa, ejecución de sentencias, o en los denominados privilegios procesales.

¹⁴² Así la exposición de motivos señala como finalidad de la figura "la ampliación de los colectivos que pueden beneficiarse de los contratos formativos, y la concreción y formalización, a través de un nuevo contrato temporal de inserción, de los programas de contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social, constituyen medidas dirigidas a instrumentar de una forma más adecuada las políticas activas de empleo".

Reza el artículo 15-1 d) ET que "Cuando se contrate a un trabajador desempleado, inscrito en la oficina de empleo, por parte de una Administración pública o entidad sin ánimo de lucro y el objeto de dicho contrato temporal de inserción, sea el de realizar una obra o servicio de interés general o social, como medio de adquisición de experiencia laboral y mejora de la ocupabilidad del desempleado participante, dentro del ámbito de los programas públicos que se determinen reglamentariamente. Los trabajadores que sean parte en estos contratos no podrán repetir su participación hasta transcurridos tres años desde finalizar el anterior contrato de esta naturaleza, siempre y cuando el trabajador haya sido contratado bajo esta modalidad por un período superior a nueve meses en los últimos tres años [...]".

Igualmente se reforma el artículo 52 ET en redacción por RDL 5/2001 de 2 de marzo y L 12/2001, de 9 de julio medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y mejora de su calidad, al disponer que el contrato podrá extinguirse por causas objetivas: "[...] e) *En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate*".

¹⁴³ STS 27 de marzo y 19 de mayo de 1992, 18 junio de 1994, 3 de abril y 4 mayo 1998 que dieron lugar a la redacción del artículo 4 del Real Decreto 2546/1994, de 29 de diciembre.

Esta figura propia del régimen funcional (artículo 104-2 LFCE) hasta la promulgación de esta norma reglamentaria era inexistente en el régimen jurídico laboral, aunque tenía su antecedente en los artículos 5-1, 50 y 51 del Estatuto jurídico de personal médico de la Seguridad Social aprobado por RD 3160/1966, de 23 de diciembre. El Real Decreto 1033/1976, de 9 de abril estableció una limitación de nueve meses para la ocupación de la vacante en régimen de interinidad. Con posterioridad el Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, suprimió la figura.

La relación especial del personal al servicio de los establecimientos militares¹⁴⁴.
Las de los penados en establecimientos penitenciarios¹⁴⁵.

Esta normativa no se halla, en su mayoría, en el seno del derecho del trabajo, sino de manera dispersa en las normas que regulan el Empleo Público.

Es en la normativa sobre el Empleo Público en donde sí encontramos previsiones para el personal laboral, toda vez que en ella podemos distinguir entre tres tipos:

a) *Normas administrativas explícitamente aplicables bien a todo el personal al servicio de las Administraciones públicas o al personal laboral.*

En el ámbito estatal y en ocasiones con el carácter de básico nos encontramos con que en la LMURFP y sus reformas a lo largo de su articulado se hacen constantes alusiones a que su ámbito subjetivo es el personal al servicio de la Administración¹⁴⁶. En ese mismo sentido aparecen preceptos en la LOFAGE referente al Personal al servicio de los OA o EPE¹⁴⁷, o la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones¹⁴⁸. Igualmente puede predicarse de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, al establecer que en su ámbito se entenderá incluido todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

El contrato de interinidad viene en la actualidad regulado por el Real Decreto 2720/1998 de 18 diciembre, norma que a su vez regula en desarrollo del artículo 15 ET, los supuestos de contratación de duración determinada.

In extenso véase en RODRÍGUEZ RAMOS, P. T., *El Contrato de interinidad por vacante*, Tirant lo blanc, Valencia, 1996.

De creación jurisprudencial en el fondo late el deseo de transplantar al ámbito laboral lo que es una figura clásica del funcionario interino (Cfr. MERCADER URGUINA, J. R., *La contratación temporal en la jurisprudencia del TS*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999. p. 45.)

¹⁴⁴ RD 2205/1980, de 13 de junio, por el que se regula el trabajo del Personal Civil no Funcionario en los Establecimientos Militares, dictado en cumplimiento de la DF 7ª, del ET aprobado por L 8/1980 de diez de marzo,

¹⁴⁵ Artículo 2-1 TRLPL. Se considerarán relaciones laborales de carácter especial; [...] c) *La de los penados en las instituciones penitenciarias* y RD 2205/1980 de 13 de junio, completado por el RD 144/1981, de 23 de enero y OM 70/1980 de 16 de diciembre.

¹⁴⁶ Artículo 1.1.

Son diversos los artículos que además se refieren expresamente al personal laboral (artículo 18 referente a los planes de empleo, o el artículo 19 referente a la Selección de personal).

¹⁴⁷ Artículo 47 y 55.

¹⁴⁸ En cuyo artículo 46 recoge las exigencias para la selección y contratación de personal al servicio de las Fundaciones del Sector Público.

Podemos también observarlo en normas inferiores, en las que su explicitación suele ser más clara y precisa, tanto para decir si la norma de aplica al personal laboral¹⁴⁹ o para excluirlo¹⁵⁰.

Igualmente nos encontramos con normas administrativas que neutralizan la aplicación de normas laborales como resulta del artículo 196 TRLCAP¹⁵¹.

¹⁴⁹ Véase los artículos 28 a 35 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de Ingreso del Personal al servicio de la AGE y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los Funcionarios Civiles de la misma en lo referente a la selección del personal laboral.

¹⁵⁰ Como el artículo 2-2 Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sobre Indemnizaciones por Razón del Servicio, que señala que "en el ámbito determinado en el apartado anterior se entiende incluido todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo o de la prestación de servicios y su carácter permanente o accidental, excepto el de carácter laboral al que se aplicará, en su caso, lo previsto en el respectivo convenio o normativa específica".

O el artículo 1 del RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado al establecer su ámbito de aplicación subjetivo al personal funcionario comprendido en el art. 1, 1, de la LMURFP.

¹⁵¹ Establece la neutralización de una norma del derecho laboral común, esto es, la del artículo 7 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal (en su redacción por la ley 29/1999 de 16 de julio) que dispone que si a la finalización del plazo de puesta a disposición el trabajador continuara prestando servicios en la empresa usuaria, se le considerará vinculado a la misma por un contrato indefinido. El artículo 196-3f) TRLCAP dispone "*No podrán celebrarse contratos de servicios con empresas de trabajo temporal, salvo el supuesto expresado en la letra e) y sólo cuando se precise la puesta a disposición de la Administración de personal con carácter eventual. En tal supuesto, vencido el plazo a que se refiere el artículo 198.3, no podrá producirse la consolidación como personal de las Administraciones Públicas de las personas que, procedentes de las citadas empresas, realicen los trabajos que constituyan el objeto del contrato, sin que sea de aplicación, a tal efecto, lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.*"

Precepto desarrollado por el artículo 7e) del RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la LCAP.

Sus antecedentes se encuentran en la reforma de la LCAP por ley 53/1999 de 28 de diciembre sobre al que se señaló que "[...] Así, en la nueva Ley 53/1999 se ha excluido expresamente la aplicación de uno de los preceptos del ordenamiento laboral que constituyen un mecanismo de garantía y de protección de los trabajadores cedidos, para los casos en que esta cesión excede de los límites temporales legalmente permitidos. La justificación que puede apoyar esta opción legal enlaza con la imposibilidad de que a partir de irregularidades formales o de infracciones cometidas por las Administraciones Públicas, los trabajadores de la ETT puedan llegar a consolidarse en los puestos de trabajo como trabajadores fijos, ya que ello resultaría contrario a los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben regir el acceso de todos los ciudadanos a dichos puestos de trabajo. [...]" (Cfr. QUINTANILLA NAVARRO, B. y MADRID YAGÜE, P., "Las empresas de trabajo temporal en la ley 53/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la ley de contratos de las Administraciones Públicas", Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

Sobre las consecuencias de la contratación laboral a través de ETT también puede verse en APILLUELO MARTÍN, M., "Algunas reflexiones sobre el estado actual de la contratación laboral temporal por parte de la Administración Pública", Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

En el ámbito de Leyes autonómicas reguladoras de su Función Pública, se observa aún más el carácter explícito de la idea de que al personal laboral al servicio de la Administración Pública, además del derecho laboral, también le son de aplicación algunas disposiciones del derecho de su Función Pública¹⁵².

b) *Normas administrativas de implícita aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones.*

En cuanto a las normas del Empleo Público local, pueden verse determinados preceptos sobre la selección del personal laboral como resulta del artículo 91 y 103 de la LBRL.

Estas normas serían todas aquellas que aun cuando no dispongan su explícita aplicación al personal laboral de las Administraciones Públicas, son aplicables por cuanto contienen preceptos de general incidencia sobre todo el Empleo Público.

En primer lugar serían las normas constitucionales, (fundamentalmente los artículos 23-2 y 103-3) y que además de informar a aquellas de naturaleza administrativa que sí son explícitas al personal laboral, lo hacen con normas de aplicación a los funcionarios públicos, pero no por esta cualidad especial, sino por ser estos empleados públicos.

También hay que mencionar a aquella normativa que utiliza conceptos más ambiguos u omnicomprendidos cuando se refiere a los empleados públicos -bien como personal del sector público¹⁵³ o personal al servicio de la Administración-.

En caso de no haber una norma de carácter laboral que permita resolver una controversia entre los derechos subjetivos laborales del personal laboral con los

¹⁵² Art. 88-4 de la LFPCM cual dispone que "El personal laboral está sometido al Derecho del Trabajo. Consiguientemente, sus condiciones de empleo son las establecidas en la contratación colectiva e individual, en el marco de la legislación laboral y de los preceptos de esta Ley que expresamente se le refieran" y especialmente su Título V visto *supra*.

Más precisa se muestra la Ley de Cantabria 4/1993, de 1 de abril, de Función Pública, al señalar en su Artículo 7-2 al indicar que "El contenido, efectos y extinción de la relación laboral se regirán por las normas de la contratación colectiva e individual en el marco de la legislación laboral, pero los actos preparatorios a su constitución como convocatorias, pruebas selectivas y demás trámites hasta la inscripción del contrato en el Registro de Personal, se regirán por el Derecho Administrativo".

De semejante factura el artículo 8-3 de la ley de ordenación de la Función Pública de la CA de Aragón en su redacción por Ley 2/1991, de 4 de enero; Artículo 1 TRLFPCV; Artículo 2-2 de la Ley de 23 de julio de 1985, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña; El artículo 96 del Decreto Foral Legislativo 251/1993 de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra; La Ley de 28 de noviembre de 1985, de ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía, en su artículo 16-3; La ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública de la Administración del Principado de Asturias en su artículo 1-2 y otras más en las que sin ningún tipo de pudor se establecen las modulaciones precisas para neutralizar los efectos de algunas normas laborales.

¹⁵³ Artículo 23 de la LPGE para 1999.

principios y fines de la Administración pública, podrá y deberá prevalecer las que contemplen éstos, pudiendo acudirse a ellas bien a través de la técnica de la analogía *legis* o *iuris*, cuando esta sea posible ex 4-2 del Código Civil.

c) *Públicas Normas administrativas de supletoria aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.*

El artículo 1-5 de la LMURFP establece su carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación, por lo que es de aplicación en los muchos supuestos de silencio normativo¹⁵⁴ o por remisión expresa¹⁵⁵.

Incluso la supletoriedad debe predicarse en determinados supuestos de anomia, aun cuando se haga referencia a la supletoriedad para funcionarios, si la inteligencia de tal denominación infiere una aplicación por el género y no por la especie¹⁵⁶.

Al igual debe ocurrir con todas las demás normas del Empleo público, en las que se establezcan principios de general aplicación a los Empleados públicos como género. Aquellas que suponen un acervo normativo común para el Empleo Público bien por exigir pautas de comportamiento (códigos de ética...) o debido al reconocimiento de derechos y protección por su función (normas penales...).

La conclusión de todo es que encontramos una normativa dispersa que sí parece querer un régimen jurídico especial, modulador y/o neutralizador de del derecho

¹⁵⁴ Pensamos que sería posible aplicar el régimen disciplinario de los funcionarios públicos ante la ausencia de uno propio del personal laboral, por no estar incorporado al convenio colectivo, o si lo estuviere ser el convenio inaplicable por las razones que fueren. De tal manera que la tipificación de las infracciones del artículo 31 de la ley de medidas sería aplicable por vía de supletoriedad y el procedimiento del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, por la de analogía *legis*.

A buen seguro encontraríamos muchos mas supuestos cuya aplicación sería jurídicamente razonable, pues como dijera KELSEN, no existe una lógica jurídica específica, sino la lógica común aplicada al derecho (Cfr. ATIENZA, M., *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, 1ª reimpresión, Madrid, 1993, pp. 47 y 83 y también en KELSEN, H. y ULRICH, K., ob. cit. pp. 48 y 120-121.)

¹⁵⁵ Como puede verse en la DF 2ª TRLFPCV "La normativa estatal en materia de régimen jurídico de la función pública regirá con carácter supletorio a este texto refundido y su desarrollo reglamentario".

¹⁵⁶ Artículo 1-3 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, dispone que "*Este reglamento tendrá carácter supletorio para todos los funcionarios civiles al servicio de la Administración del Estado no incluidos en su ámbito de aplicación y los de las restantes Administraciones públicas*".

La disposición está en el Título preliminar y sin embargo, en su articulado se refiere a los funcionarios y al personal laboral en Títulos distintos. ¿Qué pasaría con aquellas normas de Función Pública autonómica que guardan silencio o con la Función Pública local, respecto de su personal laboral?

laboral común que sin embargo choca frontalmente con preceptos capitales como el artículo 7 LFCE o 177-2 TRRL de los que ya señalamos como justificantes de la aplicación *tout court* al Empleo Público laboral y que necesitan ser derogados, ajustados o sustituidos en otras normas para acabar con esas tesis y *praxis* no exentas desde ello, de algo de razón jurídica.

2.2 La calificación de los Agentes Públicos contractuales como relación laboral especial

Señaló el Consejo de Estado en Dictamen de 10 de julio de 1969 que:

“[...] No se oculta a este alto cuerpo consultivo que puedan existir razones de conveniencia del servicio público que, en un momento dado, puedan justificar determinada peculiaridad del régimen laboral del personal al servicio de la Administración [...]”.

Nos parece que ese momento viene dándose desde que la LMURFP ante la dimensión cuantitativa de la laboralización y las disfuncionalidades advertidas *supra*. Es momento pues que el confuso y disperso régimen jurídico sea esclarecido desde la incidencia del derecho administrativo en la determinación de las modulaciones del derecho laboral, para que sean recogidas y ordenadas de manera clara, material y formalmente. Hay que acabar con la aplicación *tout court* del derecho laboral en las relaciones de Empleo Público y sustituirla por un régimen jurídico *ad hoc*, lo que supone la consecuencia inmediata de la presencia de un régimen jurídico específico o propio.

Este régimen *ad hoc* supone que aun cuando la Administración utilice recursos del derecho privado no le impide estar sometido a ciertas reglas de juego por su posición subjetiva, de tal manera que aun cuando se tratara de una huída del derecho administrativo, éste o sus principios estarían siempre presentes y latentes¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Pensemos para su extrapolación aquí en lo afirmado por la doctrina en cuanto a que el fenómeno de la huída del derecho administrativo, no podría suponer la elusión de ciertos principios. Así pues se ha dicho que el derecho privado que resulta aplicable a la Administración no es el de los propietarios, sino el de los administradores y en la existencia de modulaciones del derecho privado causadas por la actuación de una Administración pública (BORRAJO INIESTA, I., “El intento de huir del derecho administrativo” en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 78, 1993.)

Las modulaciones del derecho laboral común en el Empleo Público han merecido la opción de la consideración limitada del establecimiento de una nueva 'modalidad contractual'¹⁵⁸ o la de un régimen con 'particularidades destacables'¹⁵⁹. Estas opciones nos parecen insuficientes, a pesar de que podría también dar respuesta a algunos de los problemas actuales. Al igual no nos convence la opinión de que no puede considerarse relación laboral especial al no producirse una alteración de los elementos sustanciales de la relación laboral común -sujeto, causa u objeto- sino tan sólo de los elementos accidentales mereciendo la que postula la calificación de 'relación laboral de régimen específico'¹⁶⁰.

No debe dejar de observarse que en todo caso si bien el legislador puede elegir que la Administración puede renunciar al derecho administrativo, en ningún caso puede sustraerse de los principios constitucionales que informan la actuación de esta. Por ello la utilización del derecho privado será siempre instrumental MALARET I GARCÍA, E., "El derecho de la Administración Pública: Derecho Público y Derecho Privado; La relevancia de los principios constitucionales" en *Derecho Público y Derecho Privado en la actuación de la Administración Pública*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pp. 19 y 29.

¹⁵⁸ La de LÓPEZ GÓMEZ reconociendo asimismo la existencia de rasgos singulares en el colectivo del empleo público laboral, opta por la, por cuanto al descartarse, por una interpretación abusiva el contenido de la STC 99/1987, de 11 de junio, la hipótesis de una amplia laboralización, resulta innecesaria una declaración de la especialidad en el régimen jurídico del personal laboral al servicio de la Administración Pública, siendo suficiente una intervención legislativa en los puntos más confusos y conflictivos.

(LÓPEZ GÓMEZ, J. L., *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 478 y ss.)

¹⁵⁹ CORDERO SAAVEDRA, L., *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Murcia, 2003, p. 78.

¹⁶⁰ Para quien el "interés general" es criterio condicionante de la naturaleza del vínculo contractual y el "interés colectivo" predeterminante del estatuto público (Cfr. MARTÍNEZ DE VIÉRGOL, A., "La naturaleza jurídica de la relación contractual de los servidores públicos", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

Esta autora señala "[...] En cualquier caso, la distinción que más nos interesa en este momento es la que se opera entre los dos tipos de relaciones laborales posibles a articular con el trabajador objeto de nuestro análisis; la relación laboral común y relación laboral de régimen específico.

La primera, se articulará cuando la Administración Pública aparezca en el escenario jurídico no investida de *imperium*, o con su vestimenta institucional, sino como un agente económico vulgar -si por tal entendemos, carente de alguna singularidad- sometándose al mismo Derecho del Trabajo al que estaría expuesto cualquier ente privado en el mismo entorno económico.

Sin embargo, en el caso de la relación laboral de régimen específico, procederá aplicar el Derecho del Trabajo, pero sometido a las correspondientes modulaciones que permitan dotarle de la versatilidad suficiente -que no transformarlo en su esencia- para adaptarlo al ámbito del Servicio Público, que como tal debe trascender al correspondiente a los intereses privados [...]"

(Cfr. MARTÍNEZ DE VIÉRGOL, A., "Relación laboral común *versus* relación laboral de régimen específico de los servidores públicos", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*)

Seguiría la línea expuesta en AA.VV., *Lecciones de Derecho del Trabajo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, pp. 809 y ss.

Creemos que la situación es de tal fuste que resulta acreedora de la declaración de relación laboral de carácter especial desde las consideraciones siguientes:

Como ha establecido el TC¹⁶¹ no es contraria al artículo 14 CE la existencia de regímenes jurídicos distintos para los diferentes colectivos de trabajadores por cuenta ajena, siempre que ello esté justificado por las características especiales de cada tipo de trabajo. Las diferencias de régimen jurídico se deben en esos casos a las especiales características del trabajo que cada norma viene a regular, bien por la cualidad de las personas que lo prestan, bien por la sede donde se realiza el trabajo, bien por el tipo de funciones que se realizan, toda vez que esta especialidad no supone en modo alguno arbitrariedad ni conculcación del principio de igualdad.

Para el Empleo Público la especialidad aparece triplemente; subjetiva (Agentes Públicos) locativa (en dependencias públicas) y funcional (prestación de servicios públicos o de producción de los mismos).

Las relaciones especiales de trabajo son aquellas dotadas de normativa específica y distintas a las de la relación laboral común, partiendo de la inadecuación o de la insuficiencia de los requisitos exigidos por la normativa laboral común y no del tipo de actividad profesional¹⁶². Creemos haber demostrado suficientemente no sólo la insuficiencia de régimen jurídico común del derecho laboral, sino además la de su inadecuación ante las características especiales del tipo de trabajo; bien por la cualidad de las personas que lo prestan; bien por la naturaleza pública del empresario; bien por la sede donde se realiza el trabajo destinado a prestar un servicio público; bien por el tipo de funciones que se realizan; ya que ninguna de ellas puede considerarse como arbitraria o irrazonable para dar lugar a una vulneración del principio de igualdad.

No entendemos que se pueda considerar como estatutaria a la relación de un determinado colectivo como es del personal al servicio de Instituciones Sanitarias¹⁶³ o

¹⁶¹ La STC nº 56/1988 de 24 de marzo.

¹⁶² BAYÓN CHACÓN, G., "Contratos especiales de trabajo, Concepto" en *Catorce lecciones sobre contratos especiales de trabajo*, Madrid, 1965.

¹⁶³ GOERLICH PESET considera especial la regulación del personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias GOERLICH PESET, J. M., "El personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias", Tercera ponencia del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo...*

También en GOERLICH PESET, J. M., "El personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias", en *La Administración Pública como empleador. Aspectos laborales y sindicales. Convenio único para el personal laboral de las Administraciones públicas en Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo del Poder Judicial, Madrid, 2000, p. 182.

la aquellos que desempeñan sus funciones en establecimientos militares¹⁶⁴ o las de los penados en establecimientos penitenciarios¹⁶⁵ y no hacerlo¹⁶⁶ con el personal laboral en su conjunto, cuando las razones que lo justifican son las mismas o semejantes.

Cada día más surgen apoyos sobre la conveniencia de la declaración con rango legal del reconocimiento de una relación laboral de carácter especial¹⁶⁷. La jurisprudencia viene extendiendo los efectos de la incidencia de la normativa administrativa a supuestos nuevos en los que se aprecia la existencia de conflictos de normas y la inadecuación de la norma laboral¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Estos trabajadores en instituciones militares constituyen uno de los colectivos de personal laboral más numeroso al servicio de las Administraciones Públicas como señala SÁNCHEZ TRIGUEROS quien por otra parte se muestra en desacuerdo con el *status* de relación especial (SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., "La regulación del PCNF: ¿técnica obsoleta o paradigma de futuro?", Comunicación a la ponencia primera sobre la relación del personal laboral al servicio de Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo...*

¹⁶⁵ Relación que es calificada de "especialísima" (Cfr. SERRANO ARGUESO, M., "El origen legal de la relación laboral de los penados en las instituciones penitenciarias. Una excepción a la configuración tradicional del nacimiento de la relación laboral", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo...*

Su regulación no es precisamente paradigmática, bien porque es de rango reglamentario (Real Decreto 2205/1980 de 13 de junio, completado por el Real Decreto 144/1981, de 23 de enero y OM 70/1980 de 16 de diciembre). Y porque resulta en su aplicación insuficiente como lo viene demostrando la jurisprudencia Véase la reciente STS 5 de mayo de 2000 sobre falta de previsión normativa de la figura del despido en la relación laboral especial de los penados en centros penitenciarios.

¹⁶⁶ OJEDA AVILÉS desde su criterio locativo de las relaciones especiales desecha una respuesta afirmativa para el empleado público laboral. (OJEDA AVILÉS, A., "Las relaciones laborales especiales" en *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1990, La Ley, Madrid, 1990, pp. 231 y 235.)

Opiniones en contra consideran que a pesar de la existencia de auténticas diferencias en el régimen jurídico del contrato de trabajo cuando la Administración Pública es la empresaria, que afectan desde el proceso de formación del contrato hasta su objeto y contenido, no lo considera acreedor de una relación laboral especial, pues la dificultad de escindir de la Administración como empresario y como poder público y la alteración del sistema fuentes en la relación laboral aconsejan la exclusión del recurso al contrato de trabajo como instrumento jurídico adecuado para prestar servicios en la Administración Pública. (GODINO REYES, M., *El contrato de trabajo en la Administración pública*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 279 y ss.)

Otros prefieren hablar de particularidades o peculiaridades (Cfr. BODAS MARTÍN, R., "Particularidades del régimen jurídico de los trabajadores en régimen laboral de las Administraciones públicas", en *La Administración Pública como empleador...*, p. 249.

¹⁶⁷ Recientemente se ha declarado relación laboral de carácter especial la de los menores internados a la que se refiere la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad los menores, sometidos a la ejecución de medidas de internamiento (artículo 39 de la ley 53/2002 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social).

¹⁶⁸ Vienen surgiendo materias como la Clasificación profesional, el interinaje impropio o por vacante...

GOERLICH PESET, J. M. y VEGA LÓPEZ, J., "¿Una nueva categoría de Personal Laboral al Servicio de la Administración Pública? los «trabajadores indefinidos, no fijos de plantilla». A

La oportunidad de un régimen jurídico propio y especial, sería racional y coherente con una sistematización, al operar como una especie más respecto de un género común -el de los Agentes públicos- todos ellos integrados jurídicamente en el "sistema principal del Empleo Público". Sistema cuya identificación¹⁶⁹ requiere del recurso a un criterio o criterios específicos como pueden ser el que todas sus normas tengan la misma propiedad; su validez con relación a una y misma norma fundamental y básica, cual resulta de nuestra Carta Magna.

Afirmada esta opción de relación especial como la más coherente, la concreción de la especie del empleo público laboral pasa por la delimitación de qué normas del régimen común no deben aplicarse y cuáles sí y la determinación del alcance de los efectos de las mismas.

Esta declaración debe definir el contenido de su régimen jurídico en un continente adecuado, con las correspondientes y necesarias modificaciones en el ET y demás legislación laboral afectada¹⁷⁰. Estas modificaciones pasarían porque en el artículo 1-

propósito de la SSTS de 7 de octubre y 10 y 30 de diciembre de 1996 y 14 de marzo, 24 de abril y 7 de julio de 1997" en *Relaciones Laborales* nº 11, 1998.

SALA FRANCO apuesta por la necesidad de declararlo expresamente por ley, si bien para él, este en un planteamiento minimalista, habida cuenta de que considera más oportuno una unificación de regímenes en un estatuto común que conjugase el carácter de ente público de la Administración con el respeto de los derechos laborales que la constitución reconoce (SALA FRANCO, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, INAP, Madrid, 1989, p. 90.)

También muestra este parecer en el prólogo al libro de ALTÉS, J. A., *La Contratación Temporal en la Administración Pública*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1994.

Sobre la oportunidad de declararse relación de carácter especial puede verse en AGRA VIFORCOS, B., "La homogenización del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración. Aspectos de derecho individual", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo...*

Ni siquiera para el personal laboral es constitucionalmente posible una aplicación íntegra del derecho laboral. Necesariamente deben tener que existir determinadas "especialidades" que justifiquen perfectamente la inclusión de normas de Derecho Público en este ámbito, toda vez que buena parte de estas especialidades han sido introducidas por obra de la jurisprudencia. (Cfr. CANTERO MARTÍNEZ, J., *El Empleo público: Entre el Estatuto funcional y el contrato laboral*, Univ. Castilla-La Mancha-Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 461-462.)

¹⁶⁹ Cfr. CARACCILO, A., *El Sistema Jurídico. Problemas actuales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pp. 33-54.

¹⁷⁰ Se ha sostenido esta misma calificación pero desde postulados diferentes, como muestran las posturas de ROJO TORRECILLA y también de MARTÍNEZ ABASCAL quienes participan de la idea una regulación unitaria de derecho, de los colectivos funcional y laboral que debería ubicarse en el ámbito del ordenamiento jurídico laboral, si bien dicha apuesta lleva a que la relación laboral debe conformarse al amparo de las vías abiertas por el art. 2.1 ET en cuanto a la posibilidad de establecer una relación laboral especial ya que esta se diferenciaría en varios aspectos de las relaciones laborales existentes en el sector privado, tanto por el carácter de ente público de la Administración como por el respeto a los principios constitucionales que deben informar su actividad.

(ROJO TORRECILLA, E., "La relación del personal laboral al servicio de las administraciones Públicas", Primera ponencia del *XI Congreso Nacional de Derecho del*

3 ET se entendiera como excluido parcialmente del ámbito del derecho laboral a los Agentes públicos contractuales, al entenderlos dentro de la expresión del citado artículo "... así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones locales y las entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias". Una ley que integrara al personal laboral en el Empleo Público sería la norma especial a los efectos del apartado 2-i) ET en el que se dice que "Cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una ley."

El alcance de la calificación de relación de carácter especial se mostraría de una manera específica en lo referente a aquellas dos materias en las que la condición de Agente Publico incide con mayor entidad:

1.- La validez del nacimiento de la relación contractual laboral. El estatuto propio debe dejar claramente que el nacimiento de la relación esta condicionado a que el servicio público a prestar por estos, no esté sometido a reserva funcionarial o a otros estatutos especiales y que esté previsto en las RPT. Esta es la principal condición para la validez de la contratación, lo que por otra parte requiere que los puestos de trabajo a cubrir coincidan con esas funciones propias a estos servicios y sean creados al efecto¹⁷¹, para que acto seguido su provisión lo sea por el sistema reglamentario. Existe mucha razón en la opinión doctrinal¹⁷² de considerar que el paso que no se ha llegado a dar, y hay razones de legalidad y de justicia para darlo, es considerar que el cumplimiento o no de los requisitos de acceso a la Función Pública constituye una cuestión previa que afecta a la validez del contrato y que debe ser resuelta por el juez laboral antes de abordar cualquier otra cuestión atinente al mismo, incluida la duración. La impresión que se desprende de la mera observación del entorno, de que

trabajo.. y MARTÍNEZ ABASCAL, V., "La regulación homogénea de las relaciones de trabajo dependiente en la Función Pública", en *Revista de Derecho Social* nº 7, julio-septiembre de 1999, p. 215.

¹⁷¹ De *lege data* puede verse ahora en el artículo 15-1 f) de la LMURFP "La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas".

Y en el Artículo 16-9 del TRLFPCV.

La no contemplación ha de ser equivalente a su inexistencia (Cfr. MOLINER TAMBORERO, G., "La contratación de personal laboral por las Administraciones públicas" en La Administración Pública como empleador. Aspectos laborales y sindicales. Convenio único para el personal laboral de las Administraciones públicas en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo del Poder Judicial, Madrid, 2000, p. 55.)

¹⁷² GODINO REYES, M., "La problemática de la contratación laboral en la Administración Local" en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 81, Civitas, Madrid, 1997.

una posición tal conduciría a la declaración de nulidad de una parte importante de los contratos celebrados por la Administración no debe ser un obstáculo sino, al contrario, la demostración de que sólo por ese camino se reconducirían los supuestos patológicos en que pueda incurrir la Administración Pública en los cauces de transparencia y legalidad que, como regla general, presiden su actuación¹⁷³.

Así por su íntima conexión, entendemos necesario el establecimiento de las causas de nulidad del contrato, y que además de lo ya existente de *lege data*¹⁷⁴ y sin agotar todos los supuestos, entendemos que deberían calificarse de nulos las contrataciones que supongan:

Incumplimiento de las normas reguladoras de las convocatorias de plazas e irregularidades en las pruebas selectivas.

Nulidad declarada por sentencia de las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo¹⁷⁵.

Contratación de personal que haya aprobado la prueba sin que exista plaza para el mismo.

Contratación sin haberse producido el acceso mediante los sistemas de provisión reglamentaria.

Cuando en el personal laboral concorra alguna de las causas de incapacidad específica que sean de aplicación a los funcionarios.

¹⁷³ Véase la sentencia de 10 de marzo de 1999 y su voto particular sobre los efectos de la nulidad de unas convocatorias para la provisión de puestos de trabajo, en los contratos de trabajo.

Comentario a la misma puede verse en GOERLICH PESET, J. M. y NORES TORRES, L. E., "Reestructuración de plantillas en los entes locales: un nuevo supuesto de dudosa aplicación del Derecho del Trabajo en la Administración Pública" en *Estudios en homenaje al profesor Boquera Oliver*, En prensa.

También en DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M., "El contrato de trabajo en el sector público ante la anulación del procedimiento de selección", Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo...*; GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B., "Repercusiones de la declaración de nulidad del concurso para la provisión de plazas laborales en la Administración Pública en los contratos celebrados a su amparo" en *Relaciones laborales*, Tomo I La Ley-Actualidad, Madrid, 1999, pp. 800-801 y en DESDENTADO BONETE, A. y DE LA PUEBLA PINILLA, A., *Despido y Jurisprudencia: La extinción del contrato de trabajo en la unificación de doctrina*, Lex Nova, Valladolid, 2002, p. 37.

¹⁷⁴ Sin perjuicio de los criterios generales del artículo 6-3 del Código Civil podemos encontrar declaraciones explícitas para el empleo público local en el artículo 177-3 del TRRL al disponer que "*Será nulo el contrato laboral por tiempo indefinido celebrado por una Entidad local con persona incurso en alguna de las causas de incapacidad específica que sean de aplicación a los funcionarios y al personal interino*".

En algunas normas sobre Función Pública autonómica se establece expresamente la nulidad, como resulta del artículo 7-2 del TRLFPCV y 89 LFPCM.

¹⁷⁵ STS de 20 marzo y 5 de octubre de 1994 y 10 de marzo de 1999.

Contratación que se haya concertado para ocupar puestos de naturaleza Funcionarial¹⁷⁶.

Cualquier contravención al interés público, al Ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

Es igualmente necesaria una adecuada regulación de la contravención de las irregularidades ocurridas en los actos previos en la contratación así como la de las responsabilidades administrativas para los supuestos graves.

2.- La extinción de la relación de empleo público laboral. Aspecto en el que resulta primordial la conjugación del interés público y del interés particular, pareciendo necesario la fijación normativa del elenco de las causas de extinción de la relación laboral de Empleo Público y de los efectos de estas en la mejor conjugación posible de los intereses generales y del particular afectado. En este sentido, el modo de acceso al Empleo Público resulta crucial, pues sí parece inadecuada la eliminación de la facultad empresarial de opción de despido improcedente por la vía de Convenio Colectivo a los empleados cuyo contrato se transforme en indefinido como consecuencia de irregularidades sobrevenidas durante la vida de la relación contractual, sean estos eventuales o interinos¹⁷⁷. Por el contrario parece correcto que en el caso de despido improcedente de personal fijo que hubiera accedido mediante los sistemas de selección, la opción entre readmisión o indemnización haya de corresponder al trabajador.

Igualmente nos parece conveniente el establecimiento de mecanismos que eviten en las decisiones extintivas, la arbitrariedad o la desviación de poder al socaire de determinadas facultades¹⁷⁸.

¹⁷⁶ STS de 19 enero 1993.

¹⁷⁷ Criterio establecido en las STS 12 julio 1994, 24 noviembre 1995 y 20 marzo 1997 y Las sentencias del TS de 12 de julio de 1994, 24 de noviembre de 1995, 20 de marzo de 1997, 27 de enero de 1999.

También creemos inadecuada que la opción entre indemnización y readmisión recaiga sobre el trabajador cuando éste sea representante de los trabajadores, si este obtuvo la relación indefinida cuando la relación laboral anterior era de carácter temporal (STS 7 de febrero de 1990). *In extenso* en GORELLI HERNÁNDEZ, J., *El cumplimiento específico de la readmisión obligatoria*, Civitas, Madrid, 1995, p. 99.

¹⁷⁸ En materia de Empleo Público local laboral nos inclinamos por la conveniencia de la rehabilitación del fenecido requisito de la ratificación del despido por el pleno municipal, desaparecido ex ley 11/1999, de 21 de abril de modificación de la LBRL supone a nuestro juicio un retroceso en las garantías que ofrecía la legislación administrativa para el personal laboral al servicio de la Administración Pública local. Esta reforma que supone un reforzamiento de las competencias del Alcalde en materia de personal, le concede en la nueva redacción de los artículos 21 y 47 de la LBRL, la facultad de despedir y acordar la separación de Funcionarios no habilitados nacionales, sin necesidad de la ratificación por parte del pleno municipal, facultad que no es delegable. Ahora con reforma del artículo 22

Hemos de notar que la aplicación de normas iuspublicistas no suponen, de suyo y en todo caso, una merma y precariedad en el estatuto jurídico del empleado público laboral¹⁷⁹ y lo observamos tanto en lo referente al nacimiento de la relación ante los principios que informan el acceso en condiciones de mérito e igualdad ante la discrecionalidad absoluta del empleador privado, donde priman sobre todo las relaciones de confianza, como en lo relativo a la extinción, en la que debe prevalecer la tesis de la imposibilidad de extinguir unilateral y discrecionalmente a través de un despido, y con la consiguiente indemnización de quienes accedieron a la Función Pública mediante los sistemas de selección objetivo, con base a los principios constitucionales. También en la oportuna estipulación convencional de apertura de expediente sancionador previo que también beneficia al trabajador, toda vez que existen supuestos en los que régimen laboral común puede ser más gravoso para el empleado público que el funcional¹⁸⁰.

3.- La Relación de puestos de trabajo como mecanismo de la atribución funcional

En el sistema abierto de empleo la idea clave es el puesto de trabajo, definido como la unidad estructural básica integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una persona. Vimos como

simplemente se dará cuenta al pleno municipal de la decisión extintiva producida por la Alcaldía, en la primera sesión plenaria que se celebre.

La ratificación por el Pleno de la Corporación municipal de los despidos acordados por el Alcalde, suponía un régimen parecido al que gozan los funcionarios de las CCAA y de la AGE, en el sentido de que la separación del servicio necesitaba la aprobación de un órgano colegiado, bien el Consejo de Ministros bien el Consejo de Gobierno autonómico. En la LPGE para 1991, en cuyo artículo 34 se estableció la competencia al Ministro del Departamento en el que se hubiera instruido el expediente.

La ausencia de este requisito de ratificación ha venido siendo considerado como causa de nulidad del despido por la jurisprudencia lo que nos advierte de su trascendencia en aras de la consecución de no quedar al arbitrio de un único órgano unipersonal, una decisión tan importante, como puede verse en la STSJ Madrid 22-10-92.

¹⁷⁹ El dictamen del Consejo de Estado nº 1489/98 de 4 de junio de 1998 al anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública manifiesta que no es una premisa siempre real, las supuestas mejores condiciones de trabajo del personal funcionario.

¹⁸⁰ Así resulta del régimen de no concurrencia postcontractual ex 21-2 ET y el de permanencia en la empresa que prevé y regula el artículo 21.4. Un trabajador que abandonara la Administración por la empresa privada, o que quisiera abandonarla tendría mayores limitaciones que un funcionario en las mismas condiciones e idéntico comportamiento.

(Vid. SALA FRANCO, T. y RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M., "La Carrera profesional del personal laboral de la Administración Pública" en *Documentación Administrativa* nº 210-211, INAP, Madrid, 1987.)

en un modelo abierto impera la búsqueda de la mejor persona para cada puesto, y es uno de los elementos clave del mismo y su introducción supuso en España una mayor apertura¹⁸¹. El conjunto de los mismos mediante las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) de cada Administración establecen las necesidades del personal y se determinan las funciones a cubrir.

Todas las Administraciones españolas han seguido el patrón de la AGE¹⁸² si bien es cierto que ni ha existido ni existe en la actualidad un único instrumento de catalogación y definición de las características de los puestos de trabajo, sino varios en una semiconcurrencia, utilizándose en la *praxis* administrativa unos u otros en función de complejas razones, toda vez que estos instrumentos se utilizan de manera poco precisa¹⁸³.

No resulta pacífica la naturaleza de las RPT situada principalmente entre una naturaleza jurídico-normativa¹⁸⁴ o un mero instrumento técnico¹⁸⁵ pero el DORMA establece que las mismas son la herramienta esencial para el gestor de recursos humanos que integra los aspectos organizativos, la definición de los puestos de trabajo y los requisitos para desempeñarlos adecuadamente y por ello debe superarse algunas rigideces en su configuración actual en aras de una mayor flexibilidad y apertura.

Considerar al puesto de trabajo como elemento de la última categoría sistémica supone entender que éste tiene atribuida una función de interacción. La pluralidad de puestos de trabajo constituirán una unidad orgánica, que tendrá atribuidas unas competencias funcionales que deberá prestar con independencia de las personas que la integren.

¹⁸¹ Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 en su DA 7ª, artículos 52-53 LFCE, OM de 29 de abril de 1967 y Decreto de 17 de junio de 1971.

¹⁸² Ante el carácter de básico de los artículos 16 y 17 LMURFP y los criterios establecidos en la OM de 15 de enero de 1986 y Resolución de 17 de enero de 1986, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública; RD 469/1987, de 3 de abril y OM de 2 de diciembre de 1988.

Para la AL los artículos 90 y 91 LBRL y 126 a 129 TRRL.

¹⁸³ Junto a los Catálogos de Puestos de trabajo, Plantillas, Organigramas y Registros de personal (Cfr. CORRAL VILLALBA, J., *Manual de gestión del personal de la AL*, Civitas, Madrid, 2000, p. 272.)

¹⁸⁴ DE VICENTE DOMINGO, R., *El puesto de trabajo en la Función Pública*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1997, p. 45; ARROYO YANEZ, L. M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1994.

¹⁸⁵ LÓPEZ GÓMEZ, J. L., *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1995, p. 328.

El puesto de trabajo se ha dicho que equivale en la organización a la célula en biología¹⁸⁶ y como la unidad irreducible de la organización administrativa constituida por el conjunto de deberes y responsabilidades asignadas a una persona¹⁸⁷ y su existencia es autónoma, independiente de que exista una persona asignada al mismo¹⁸⁸. Indivisibilidad y autonomía confortan la unidad funcional. Las RPT suponen un instrumento de estructuración y conexión entre los subsistemas funcionales, pues ya indicamos que éstos no suponen una configuración estática ni inmutable. Funciones que hoy son o no permanentes o necesarias, mañana pueden no serlo, o pueden gestionarse desde criterios de contractualización o de externalización. Desde estas premisas una lectura crítica de la conceptualización en la normativa actual española nos conduce a decir que el contenido del puesto ha de dejar al lado cuestiones personales y optar por conceptualización de mecanismo de la atribución funcional, teniendo en cuenta que:

Hay que terminar con la equivalencia un puesto de trabajo supone una única función, puede haber plurifuncionalidad.

Como instrumento de racionalización ha de ser único para toda creación, modificación, refundición o supresión de puestos de trabajo.

Requisito previo y jurídicamente necesario, para el nacimiento de la relación estatutaria o contractual.

Técnica organizativa sobre la que descansan otros aspectos de la regulación del Empleo Público, como el sistema retributivo, el de provisión, el de carrera administrativa, el de naturaleza del puesto.

Sometida a la potestad autorganizativa y al *ius variandi* con sujeción a criterios de evaluación técnica.

4.- Armonización normativa de todos los órdenes territoriales e institucionales de Empleo Público

¹⁸⁶ GUTIERREZ REÑÓN, A., "Puesto de trabajo, plaza, destino y términos análogos en la LFCE: hacia una terminología uniforme" en *Documentación administrativa* nº 76, INAP, Madrid, 1964, p. 46.

¹⁸⁷ LÓPEZ HENARES, J. L., "Determinación de los puestos de trabajos en la Administración de Estado según la LPA" en *Documentación administrativa*, nº 25, INAP, Madrid, 1960, p. 18.

¹⁸⁸ HEREDERO, M., *La Clasificación de los puestos de trabajo en la Función Pública. Estudio de la position classification norteamericana y de su proyección a otros ordenamientos de la Función Pública*, ENAP, Madrid, 1961, p.13.

Una de las críticas que hemos reiterado a lo largo de la parte descriptiva ha sido la referente a la falta de homogeneización en los criterios de delimitación funcional para unos u otros agentes existentes en la actual configuración y en todos sus órdenes territoriales e institucionales. La crítica se ha centrado en la ausencia del carácter de básico del artículo 15 LMURFP y en la ambigüedad y falta de precisión. Aspecto que debe corregirse a pesar de la invocada potestad de autoorganización como debidamente lo hace el PEBFP. Nuestra concepción de sistema no puede permitir que cada orden territorial o institucional delimite de manera distinta la atribución funcional. No necesita hacerlo además ya que los subsistemas permiten precisamente utilizar uno u otros Agentes Públicos, pero si alterar su naturaleza. Es perfectamente posible que un orden institucional utilice tan solo agentes contractuales, o que lo haga casi en su totalidad si el contenido funcional lo permite. Lo que no parece armónico es que en algunas Administraciones se reserve a funcionarios la prestación de unos concretos servicios, y en otros lo puedan hacer personal laboral.

Por ello todos los órdenes institucionales y territoriales de Empleo Público han de coincidir mínimamente en los siguientes aspectos:

Acotamiento de las funciones públicas que supongan el ejercicio de autoridad o de soberanía o de términos semejantes.

Atribución de estas Funciones Públicas de manera inequívoca a los funcionarios públicos, sin lugar a resquicios ni excepciones.

Determinación de que funciones no pueden realizarse por personal externo.

Establecimiento de un Estatuto y de las funciones tanto del personal directivo como del de gabinete.

5.- Necesidad de un Estatuto General del Empleo Público

5.1 Continente del contenido

Explicado el contenido del sistema conceptual ahora corresponde establecer el esqueleto que haya de sostenerlo mediante una configuración jurídico-organizativa que contenga el diseño de los mecanismos de funcionamiento, comunicación, coordinación, relación, interacción y los de su control.

Ahora nos ocupamos de la puesta en marcha, de la aplicación de un programa de acción para que ese diseño ideal se pueda traducir en un modelo real contextualizado. Esta puesta en marcha supone el conjunto de actuaciones para materializar tanto el continente estructural como el contenido material establecido en el diseño. Se trata de instrumentar un camino en el que converjan aquellas propuestas de mejora respecto de la situación actual y al vez suponga la implementación de una Política Pública idónea.

Resulta necesario un gran marco normativo donde pueda efectuarse la transposición jurídica de la estructuración sistémica. Este marco sería la elaboración de un 'Estatuto General del Empleo Público' (EGEP) superador de las deficiencias descritas del PEBFP.

El EGEP debería articularse siguiendo el diseño ya expuesto, de tal manera que:

El sistema principal enmarcado en un Título preliminar en el que se recogieran todos los principios institucionales y normas organizativas de general aplicación para todos los Agentes Públicos¹⁸⁹.

Los títulos recogerían los diferentes subsistemas, con sus particularidades y diferentes regímenes jurídicos de tal manera que mientras el subsistema funcional reflejarían la estabilidad burocrática, el subsistema contractual como piedra angular de la apertura, establecería las particularidades del régimen jurídico propio y de relación laboral especial.

5.2 Instrumento de racionalidad sistémica y seguridad jurídica

¹⁸⁹ Otras propuestas parecidas se encontrarían recientemente en la postulación como instrumento normativo el establecimiento de unas "Normas marco del empleo público" que se superpongan tanto al Estatuto Básico de la Función Pública como a la normativa laboral común (Cfr. FONDEVILA ANTOLÍN, J., *Constitución y Empleo Público. Estudios y propuestas en relación a un régimen jurídico común*, Comares, Granada, 2000.)

O también en "[...] El nuevo marco debe basarse en dos pilares. Por un lado debe considerarse a los empleados públicos como un todo homogéneo en el que es preciso establecer con carácter general los derechos básicos o esenciales de todos aquellos que tengan una relación de Empleo Público [...] Esta perspectiva puede conciliar o y resolver los problemas, que en estos momentos están cuestionando seriamente el modelo (si puede llamarse así-sic) vigente. Así la existencia de un marco global o general impide que los fenómenos de transformación del sector público y de aplicación al mismo pueda tener como una de sus principales motivaciones la de liberar a sus servidores del régimen jurídico de los funcionarios públicos [...] el acuerdo que se propone supera, a nuestro juicio los defectos de la aplicación mimética de las instituciones propias de otros sectores del ordenamiento jurídico, concretamente el del derecho laboral". (PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los Funcionarios Públicos*, 5ª edición, Dykinson, Madrid, 1996, pp. 63-65.)

El EGEP se configura además como el principal instrumento que combina la racionalidad sistémica y la seguridad jurídica. Nuestra propuesta se apoya en la pretensión-ideal de un orden jurídico para el Empleo Público con un fuerte componente de racionalidad, plenitud y coherencia, que cuente con las menores contradicciones y los mayores medios necesarios para solucionar los problemas con los instrumentos del propio orden jurídico¹⁹⁰.

Se trata de poner fin a las anomias y antinomias existentes tanto en clave sincrónica y diacrónica, desde la colisión del Ordenamiento Jurídico administrativo con el laboral, y que a nuestro juicio ha venido impidiendo una mayor apertura, ahora querida desde el subsistema contractual.

Hay que terminar concretamente con el desorden establecido que implica que normas situadas en el contexto del Empleo Público, establecen su aplicación o remiten a otras, sin tener en cuenta que éstas están teleológicamente destinadas a otro contexto diferente. La solución apunta a que existiendo normas 'X' (laborales de general aplicación) en el régimen jurídico de los Agentes públicos contractuales, deben existir, bien normas 'no X' que dejen sin efecto la validez y consecuencias de estas, o bien deberían existir normas 'Y' que establezcan consecuencias distintas¹⁹¹.

La concurrencia de normas 'X' 'no X' o 'Y' derivan y determinan la existencia de un régimen jurídico propio y específico en los Agentes contractuales. La existencia de normas 'no X' o de normas 'Y' en el subsistema contractual supone la inaplicación *tout court* del derecho laboral y que se justifica por eticidad implícita existente en los principios institucionales del Sistema principal recogidos en las 'normas 'Z' informadas e inspiradas en los principios constitucionales.

El EGEP supondrá no sólo la articulación jurídica de todo el modelo sino, para el subsistema contractual -más delicado, conflictivo y necesitado- la norma que establezca el régimen jurídico propio y especial de los Agentes contractuales,

¹⁹⁰ Sin embargo, la realidad nos muestra que no hay ningún ordenamiento jurídico en cuyo seno no se produzcan contradicciones. Naturalmente, la pretensión del legislador es que todas las normas del sistema sean coherentes y que entre ellas no se produzcan conflictos (SEGURA ORTEGA, M., *Teoría del Derecho*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, p.146.)

¹⁹¹ Vid. KELSEN, H. y ULRICH, K., *Normas Jurídicas y Análisis Lógico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, que contiene el diálogo epistolar entre ambos juristas. En especial las cartas de 26 de abril de 1960 y 4 de julio de 1960, p. 66 y ss.

El principio lógico normativo del *tertium no datur* supone que es válida la norma "X" o lo es la norma "no-X".

A juicio de KELSEN la norma "no-X" puede suponer:

derogación de la norma "X".

ordenación de la omisión de la conducta fijada por la norma "X".

estableciendo que normas les serían o no aplicables del ET y demás disposiciones del derecho del trabajo.

El EGEP como continente, al articular el contenido de la propuesta, se convierte en el instrumento normativo que dota de racionalidad sistémica y seguridad jurídica al Empleo Público español, pues sus normas contienen propuestas racionales y coherentes con la realidad que se pretende de integrar con armonía sistémica el Empleo Público laboral, desde una realidad invertebrada, hacia una nueva concepción más abierta del Empleo Público español. Ni tan siquiera una concepción positivista del derecho supone ignorar que detrás de cada norma o decisión jurídica se alza una opción moral o política. Pues como se ha afirmado, la norma jurídica no es un absoluto, sino un acto de razón¹⁹².

5.3 Control del sistema

El control existe como un mecanismo *ex post* para obtener la máxima coherencia interna y racionalidad externa en el funcionamiento del sistema. El control siempre depende de lo diseñado *ex ante*, es decir, de todo aquel conjunto de actividades interrelacionadas diseñadas para alcanzar los objetivos específicos, y que pueden concretarse en lo siguiente¹⁹³:

Existan objetivos claros.

Las funciones o actividades básicas han de estar identificadas y estructuradas.

Establecimiento de parámetros de evaluación del rendimiento del sistema.

Capacidad técnica para evaluar la eficacia/eficiencia de dicho sistema.

Continuo mecanismo de control y adaptación.

El EGEP respondiendo a las dos primeras también ha de prever que en puesta en marcha responda a los deseos de los proyectistas, y lo puede hacer a través de dos funciones.

¹⁹² GALLEGO, E. A., *Tradición Jurídica y derecho subjetivo*, 1ª reimpresión, Dykinson, Madrid, 1999, p.57.

¹⁹³ VILLORIA MENDIETA, M., "La gestión de las personas en las Administraciones Públicas postburocráticas: Un enfoque estratégico" en Bañon, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, pp. 248 y 262.

5.3.1 Función directiva

Para una mayor fidelidad entre los deseos teóricos y ésta puesta en escena es de extraordinaria importancia la creación de unos mecanismos de dirección del mismo, para asegurar la ejecución conforme a los criterios establecidos en el plan normativo. Esta tarea supone primordialmente evitar los comportamientos irracionales e incoherentes para que el Sistema principal pueda cumplir con sus fines, y sus partes, con sus objetivos, es decir que se asegure el funcionamiento institucional y organizativo.

Los directivos que como hemos citado antes deben encontrarse fuera del sistema son quienes gestionan su funcionamiento desde la redefinición de su papel y una mayor separación entre la función política y la directiva.

Este seguimiento del funcionamiento del sistema en manos del directivo es de tipo operativo, de estimulación, de motivación y en definitiva de evaluación interna y de dación de cuentas frente a los máximos responsables políticos o nivel superior de dirección sobre el cumplimiento de los fines, subfines u objetivos. A tales fines, no tiene otras herramientas que la de sus habilidades directivas para obtener la maximización de los recursos disponibles y discrecionalidad para utilizar la configuración estructural más idónea en cada momento y lugar. Y no tiene más limitaciones que los límites que el principio de sana gestión y el control de legalidad. Ha de situarse allá donde puede obtener el conocimiento que le ofrece la tecnoestructura en todos los órdenes sistémicos. Mientras que el directivo situado en el Sistema principal se ocupa del cumplimiento de los fines institucionales y de la adaptación de los subsistemas a estos en el cumplimiento de sus subfines, el ubicado en el rango subsistémico invertirá la perspectiva, buscando en primer lugar el cumplimiento de objetivos específicos pero sin perder de vista las exigencias institucionales. Habrá de vigilar las posibles brechas de implementación, controlar los elementos internos de la organización y aplicar las medidas correctoras o disipativas.

El control se enfatiza más en la función conocimiento-seguimiento-evaluación, y que siendo imprescindible aún resulta incompleta.

5.3.2 La función inspectora

Complementario y de refuerzo a la función directiva resulta un mecanismo del control en el funcionamiento interno y externo puesto en manos de un cuerpo de

Agentes Públicos funcionariales dependientes de los órganos competentes. Una suerte de 'Inspectores del Empleo público' que fiscalizasen el cumplimiento de la legalidad y la adecuación al régimen jurídico formal y material propio del Empleo Público.

Debería velar por el escrupuloso cumplimiento de la legalidad exigiendo las medidas para el restablecimiento del derecho infringido, incitando la expulsión del Ordenamiento Jurídico de todos aquellos actos contrarios a la filosofía del sistema, interesando la nulidad de las contrataciones y nombramientos no conformes a derecho, impedir la aplicación de normas extrañas al Empleo público y proponer las sanciones y exigencia de responsabilidades a quienes corresponda.

Las funciones no han de ser sólo de policía y de inspección, sino también y sobre todo, de análisis y asesoramiento, debiendo encargarse de vigilar la correlación y adecuación entre las funciones a desempeñar y la atribución a un tipo u otro de Agente Público; supervisar que la instrumentación jurídica es la adecuada; que se respeten los métodos de selección y acceso en todos los subsistemas, proponer las variaciones, transferencias, y flujos de entradas y salidas entre los mismos y su correlación con los colaboradores ocasionales.

Este mecanismo de control para exceder de un papel meramente de vigilancia y constituirse en un servicio de asesoramiento a disposición de los gestores de los recursos humanos, deberá estar provisto por una auténtica élite de expertos, no sólo en derecho del Empleo público sino en gestión de recursos humanos y técnicas organizativas. Realmente su función es la de *think tank* específico y permanente a disposición de la función directiva, proponiendo los ajustes necesarios, y previniendo los posibles comportamientos caóticos, aportando a la dirección, como *staff* de apoyo de la misma, bien las herramientas correctoras, bien los elementos estructurales disipativos. Como servicio de análisis, deberá disponer de un gabinete de estudios, que aglutine los *skills* y *expertise* que el análisis permanente proporciona. La función sancionadora perderá relevancia en favor de la previsor, si el conocimiento especializado es utilizado por los directivos y demás decisores públicos.

Recapitulación

Llegados a esta parte recapitulamos la misma mostrando la aplicación de las herramientas para una sistemización y sistematización del Empleo Público dentro de su entorno más inmediato, con propuesta del *iter* político-legislativo hacia el modelo pretendido.

PRIMERA.- Podemos con la sistémica modelizar una realidad pero es imprescindible fijar previamente los objetivos de mejora de la misma. Estos son en nuestro caso los de superar las deficiencias del Empleo Público en su configuración actual. Y lo hacemos pretendiendo un modelo más institucionalizado y más abierto, pues ambas expectativas superan lo que se ha denominado buropatologías coincidentes en la mayoría de los modelos existentes. Así salvamos lo intrínsecamente bueno de la burocracia y con ello avanzamos en la pretensión de un modelo más abierto para el Empleo Público español.

Como queremos que el modelo se mantenga adaptándose dentro de las posibilidades que nos ofrece la sistémica en los niveles más complejos como son los sociales, optamos por lo conceptual-simbólico y lo cibernético pero sin ignorar que hablamos de fenómenos reales. Transformamos una realidad social con elementos ideales y reales, tomados de configuraciones existentes y esa transformación se sistemiza y sistematiza para responder a la idea de sistema. Al ser una realidad compleja, es preciso una previa reducción fenomenológica, limitándola a su mayor simplicidad - para que sirva- para ampliarla hacia lo más complejo -como hacerlo mejor- y ahí nos encontramos con la superación de lo meramente organizativo por lo institucional, de tal manera que institucionalización y apertura aparecen como dos caras de la misma moneda, después de encontrarse lo organizativo con lo institucional en una síntesis de avance que rompa la dialéctica de contrarios.

La ética que aplicamos es aquella que supera lo individual de la moralidad para abrirse a lo público, a lo que trasciende a la comunidad y en ello nos servimos de matrices filosóficas para las cuales la ética tiene un para qué especial en esa idea de comunidad. La ética hace de puente entre la institucionalidad y la apertura. Lo que importa pues, no es por qué el Agente Público trabaja en la Administración si no para qué y, como diría WEBER, es para servir lo mejor posible mediante la imparcialidad y la competencia profesional (Vid. Esquema VII). La axiología nutre de institucionalidad a todo el sistema, pero este se organiza, nutrido, para prestar funciones diversas, desde distintas técnicas (Vid. Esquema VIII).

SEGUNDA.- La modelización supone estructuración y ubicación. El Empleo Público se sitúa en una realidad más compleja de la que depende y con la que interacciona. Así cada nivel responde a unos fines y objetivos fijados en los aspectos de institucionalización y apertura. Mientras que el sistema principal responde al primero, los subsistemas lo hacen con respecto a la apertura pero combinando las ventajas de los modelos cerrados y abiertos. Mientras que un subsistema es más cerrado para ocuparse de las funciones permanentes y más propias de la Administración Pública, el otro más abierto se ocupará de la flexibilidad y excepcionalidad.

Aquí es dónde el derecho laboral como opción de la contractualización -instrumento de mayor de apertura- se adapta a las necesidades funcionales y orgánicas, insertándose y subordinados al sistema institucional. (Vid. Esquema IX).

TERCERA.- No deben permanecer en un limbo fenómenos o realidades que son próximas porque condicionan o interaccionan con lo que un sistema hace. La exclusión del sistema y la vez el interés de su ubicación sistémica advierte de que dichas realidades sí son distintas, no son distantes. No son distantes porque también sirven a la Administración, y son distintas porque sus lógicas de actuación responden a otros valores ubicados en sistemas distintos, aunque próximos.

Esta proximidad exige fijar un límite de interés relacional, debido a que el Sistema de Empleo Público mantiene con este personal externo una relación sinérgica, que obviada puede ser conflictiva. A la vez, esta suerte de decisores públicos -políticos y directivos- y personal externo -colaboradores ocasionales o Administración participada- se encuentra con el Empleo Público en el suprasistema Administración Pública, si bien mientras que la contratación administrativa se hallaría en el macrosistema social, el personal de gabinete, lo haría en el sistema político. Ambos entran y salen en la Administración por razones de orden político -partidista o económico- empresarial.

Estas razones que si bien exigen una relación sistémica de interacción, no merecen una relación de integración. De ahí que su previsión en la implementación sea de carácter tangencial y secundario y racionalmente conveniente.

CUARTA.- Se cierra la parte tercera y prácticamente el trabajo obedeciendo al esquema señalado de problemática-resolútica, de manera que aquellos déficits denunciados en el Empleo Público español desde que comenzó su aventura hacia un esquema más abierto, ahora se proponen soluciones. Con los elementos reales

importados y las adiciones de los ideales pasamos a poner en marcha el modelo deseado desde lo posible y previsible.

A esta labor la denominamos contenido de una Política Pública idónea en la que convergen los elementos que harán posible lo institucional y la apertura. La cultura de servicio heredera de la matriz weberiana; la integración del personal laboral plena y coherente; una nueva concepción más flexible de las relaciones de puesto de trabajo para articular las funciones; y una armonización para todas las Administraciones Públicas españolas.

En ello no subyace una desconfianza hacia el derecho del trabajo, y nada más lejos. La loable teleología del derecho del trabajo, -su carácter intuitivo y protector de una parte contractual de suyo más débil-, no debería tener el mismo alcance en las relaciones con las Administraciones Públicas, donde no debería existir una relación dialéctica de contrarios, sino dialógica y de fines compartidos. Tampoco, ni mucho menos en los cambios propuestos subyace una apuesta por un Estado social de mínimos, en el que los recursos humanos hayan de ser los menos posibles, pero tampoco una Administración *moloch* omnipresente y omniabarcante. Lo que sí subyace es el deseo de una Administración Pública que responda a las demandas que se planteen en cada momento y lugar.

La Administración ha de operar como un acordeón, con flexibilidad sabiendo aumentar, sin crearse deseconomías de escala, y minorarse sin dejar de ejecutar las políticas sustanciales y prestar los servicios necesarios para cada contexto. Por ello abogamos por un Empleo Público mejor organizado, mejor gestionado y más homeostático a la sociedad, que desde un funcionamiento cibernético pueda en definitiva ser más abierto al entorno.

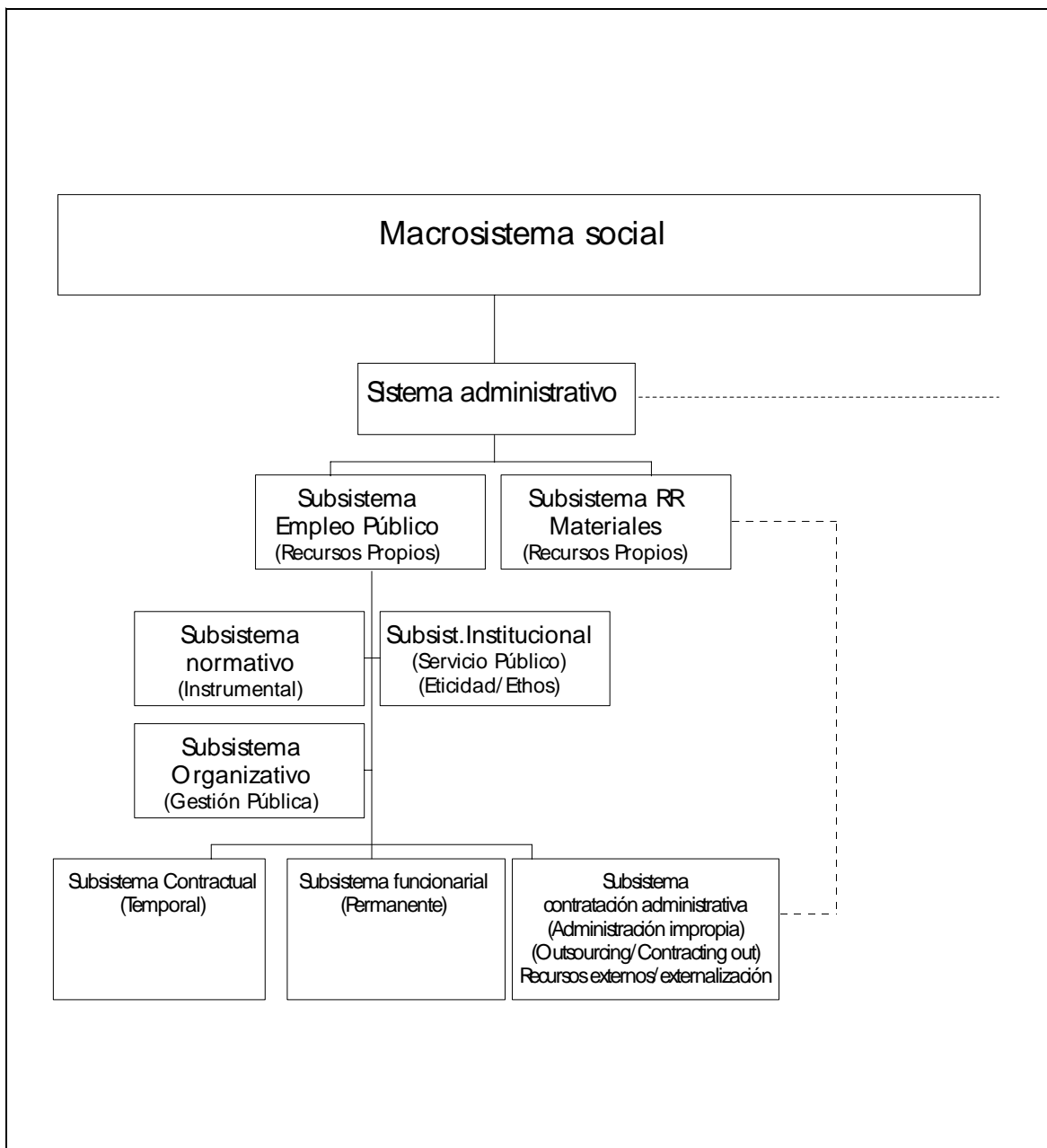
Hemos denominado a este proceso de cambio reinención, porque mantiene las bondades vigentes y a la vez introduce mejoras por vía de una reconfiguración organizativa y de un agregado de institucionalidad. Se plantea como un juego de suma no-cero que conlleva ganancias para todos. Ganan los Agentes Públicos porque se intensifica su bien primario sin perder en demasía los secundarios. Ganan los decisores públicos porque ven positivas sus decisiones públicas, ganan los directivos porque saben que pueden hacer las cosas que les encargan y sobre todos gana la sociedad porque ve que sus necesidades se ven satisfechas con Políticas Públicas bien ejecutadas.

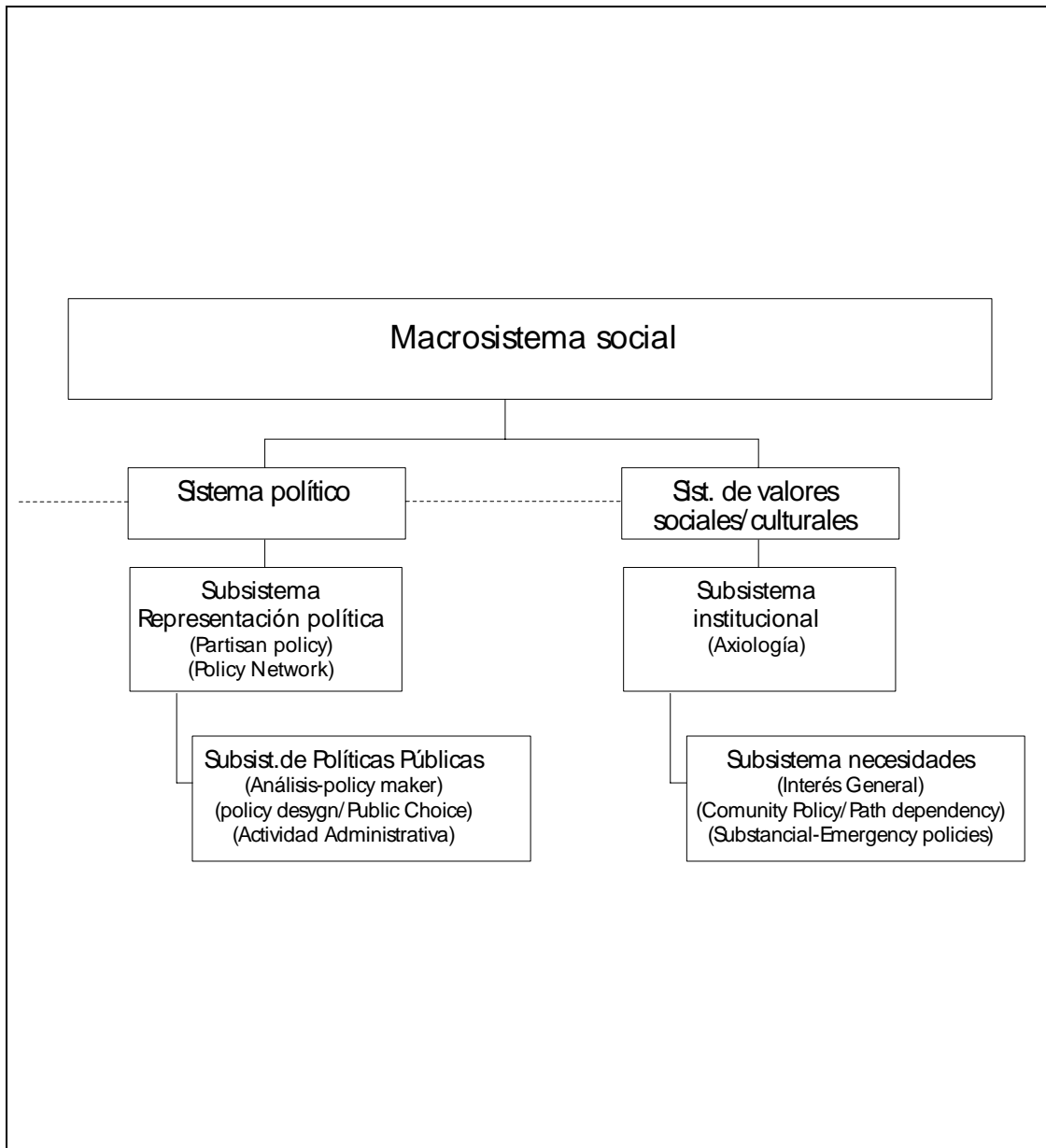
La superación de la metáfora burocrática mediante la recuperación del primigenio paradigma weberiano, puede contribuir a una integración conjugada de cambios

organizativos e institucionales, y que es posible en un encuentro de síntesis dialéctica entre lo real y lo ideal.

En definitiva superando las deficiencias del PEBP proponemos un Estatuto General para el Empleo Público como continente estructural, instrumento de racionalidad y seguridad jurídica, a la vez que también dispone de los mecanismos de control y mantenimiento -dirección e inspección tecnoestructural- del sistema, para que esa sea perdurable por vía de la coherencia, optimización y adaptabilidad.

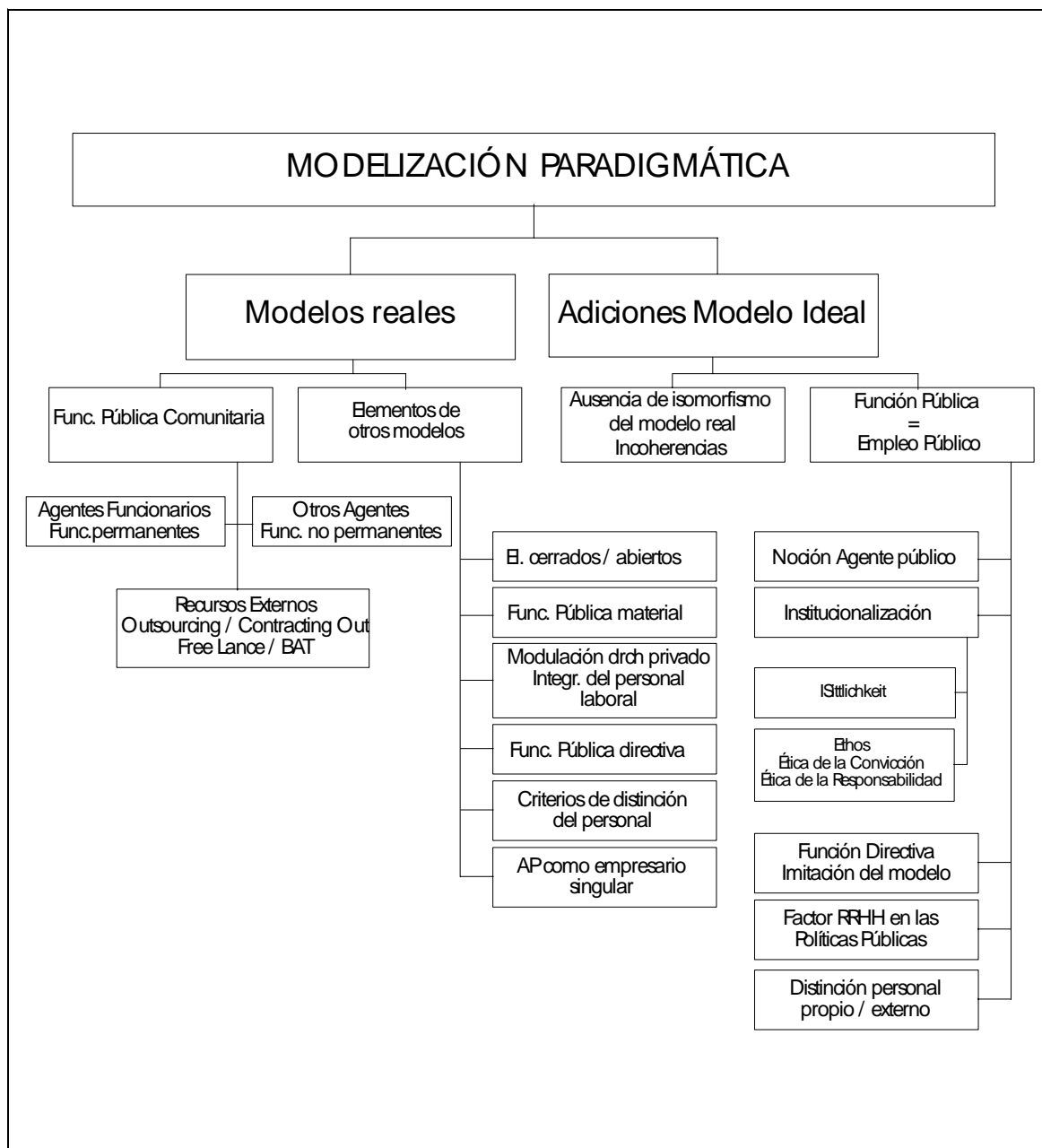
Esquema VI.- Perspectiva intersistémica entorno-administración pública-empleo público





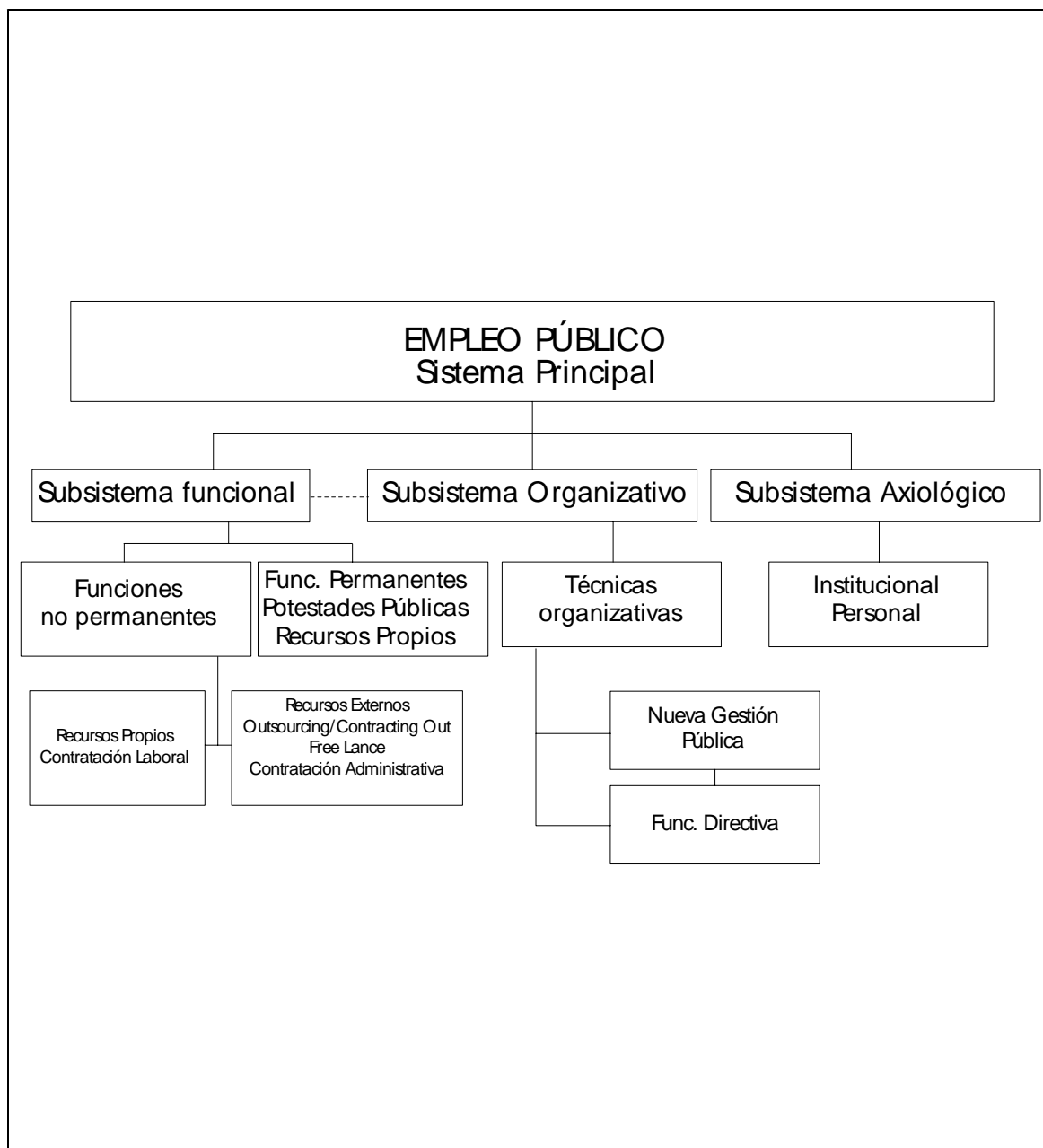
- Los sistemas existen en las mentes de quienes los crean.
- Hay sistemas por doquier.
- Podemos crear tantos sistemas como queramos y desde tantas perspectivas como se consideren oportunas. Cuantos más y mayores sean las perspectivas, más aumentará la totalidad en su estudio.
- El sistema Administración Pública se inserta en otro mayor que es la sociedad, abstracción hecha del ámbito territorial y a su vez, se divide en subsistemas relacionados con el sistema principal y entre sí.
- El sistema Administración Pública opera como suprasistema respecto del Empleo Público.
- El sistema Administración Pública será más abierto cuanto más se deje interaccionar por la sociedad y permita el intercambio con su entorno flujos de materia, energía e información.
- Las demandas sociales se interrelacionan con el sistema administrativo mediante las Políticas Públicas.

Esquema VII.- Modelización sistémica



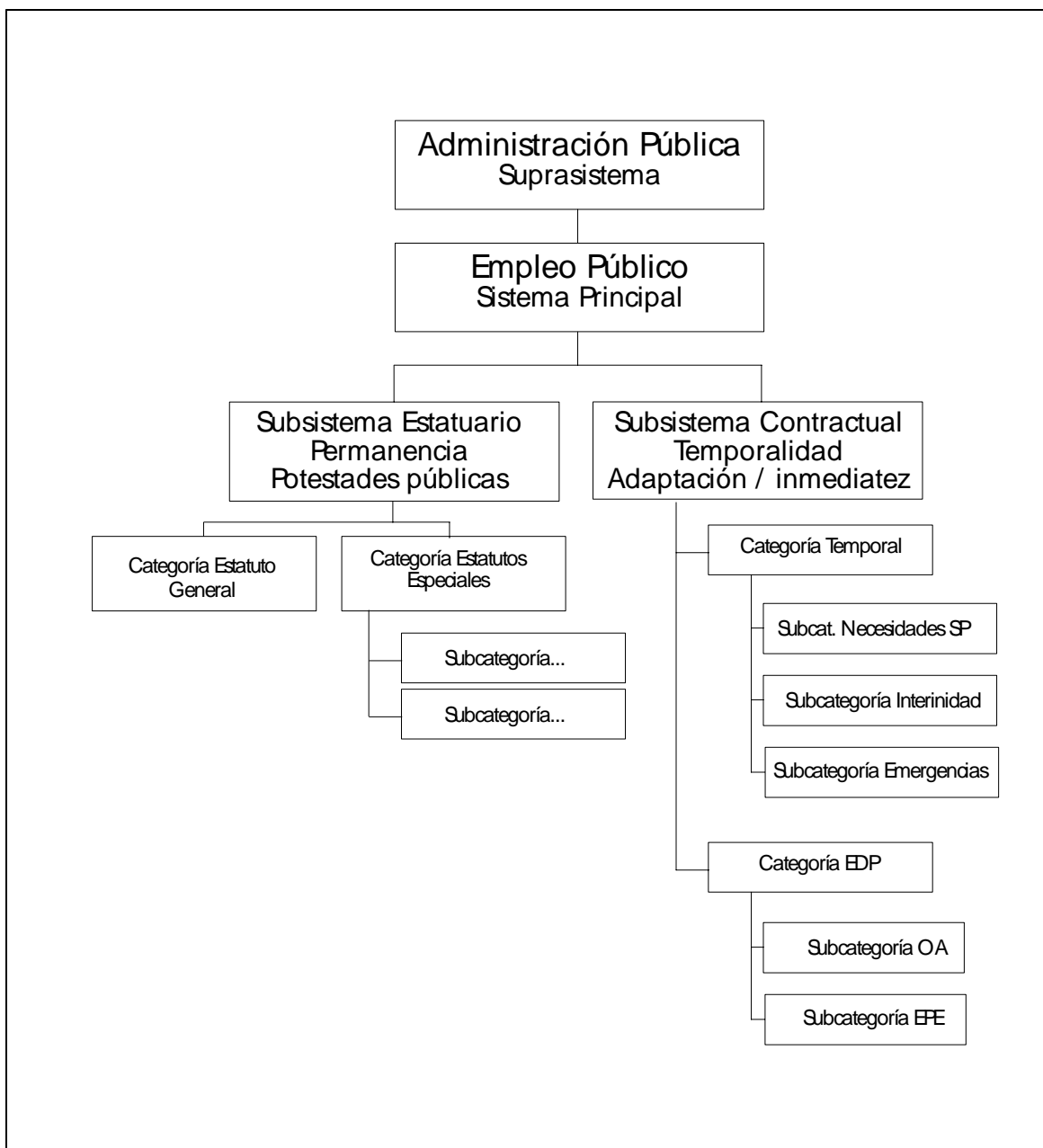
- Modelo sistémico: ha de seguir un esquema teórico que permita predicarse de él su coherencia y racionalidad.
- Modelo que sigue un esquema teórico predefinido para comprender una realidad compleja y controlarla.
- La modelización puede hacerse desde un isomorfismo o importando tan sólo elementos o estructuras de modelos reales a las que adicionamos de elementos ideales.
- Podemos modelizar siguiendo un paradigma o evitando una metáfora.

Esquema VIII.- Enfoque Intrasistémico



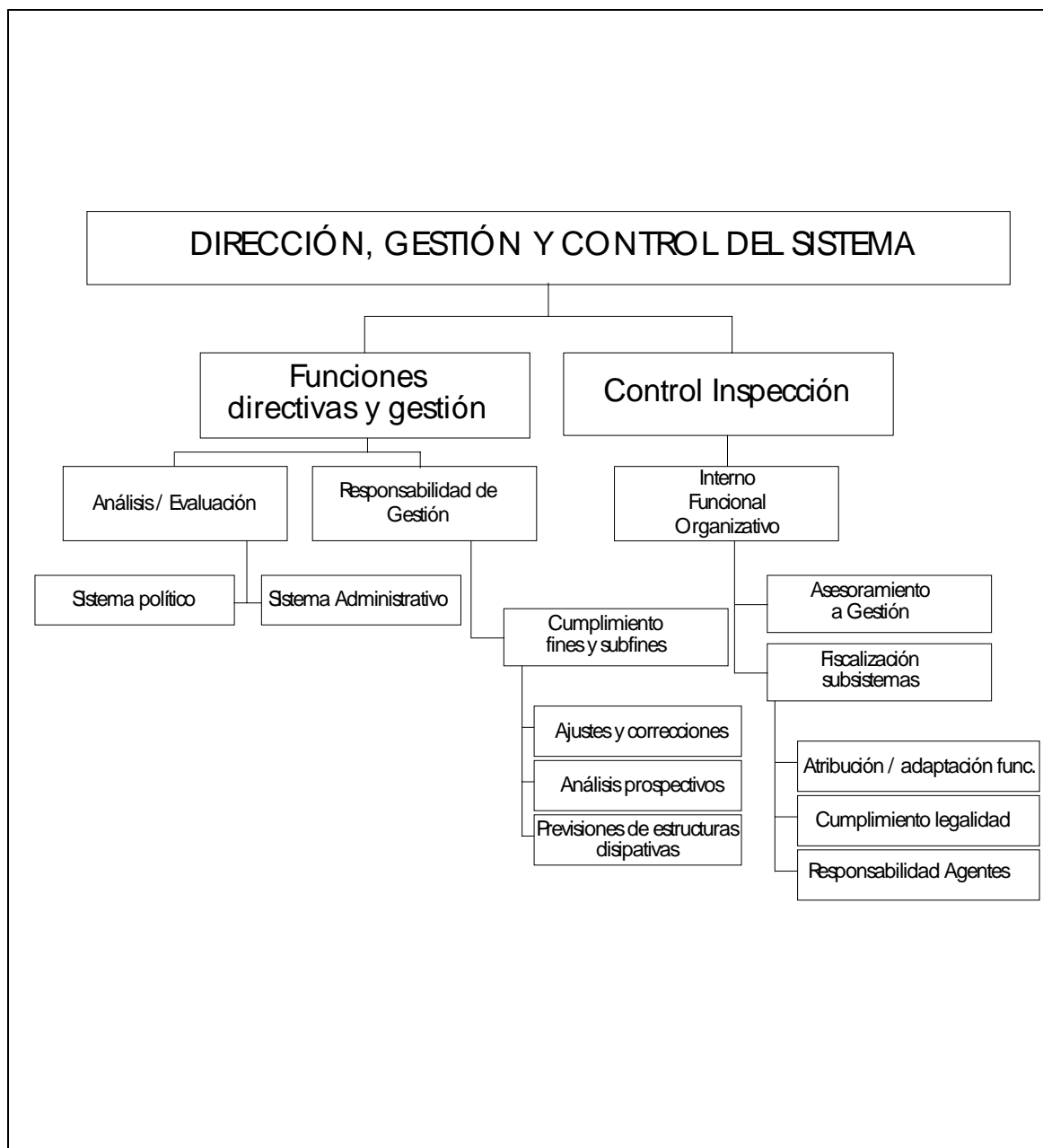
- El criterio sobre el que se estructura el Empleo Público es principalmente desde lo institucional y organizativo.
- Necesita encontrarse lo axiológico y lo funcional.
- La ortogénesis institucional actúa como mecanismo disipativo '*ad intra*' y '*ad extra*'.
- El servicio público demanda adaptación funcional y comportamiento axiológico.
- Interrelación/interacción intrasistema y extrasistema, (sistemas o subsistemas propios y ajenos).

Esquema IX.- Órdenes y rangos de la estructura sistémica



- Podemos crear tantos órdenes y rangos como creamos.
- Las relaciones son fundamentalmente de dependencia, jerarquía e interacción.
- Ausencia de dogmatismo.
- Metodología de estructuración desde perspectivas funcionales y/o orgánicas.

Esquema X.- Dirección gestión y control del sistema



- La función directiva se sitúa fuera del sistema.
- La función inspectora se ubica dentro del sistema. Inspecciona, analiza y asesora como *think tank* a los centros directivos.

Conclusiones finales: hacia un modelo de empleo público más abierto a la sociedad desde una concepción más institucional y sistémica del mismo

PRIMERA.- Como el rol de los Agentes Públicos ha ido cambiando con el tiempo en función de los cambios políticos y demandas sociales, es propio que cuando éstos se produzcan se ponga en cuestión el *status quo*, y en su caso, su necesidad de revisión. Los países de nuestro entorno han venido ajustando sus configuraciones sobre el Empleo Público en torno a una combinación de elementos de los denominados modelos cerrados y abiertos. Desde esa combinación, la de la actual UE, ofrece elementos dignos de tener en cuenta a la hora de revisar nuestro modelo (Esquema I).

SEGUNDA.- El Empleo Público español, inmerso en un proceso hacia un modelo más abierto, no ha acertado en la combinación sinérgica de las bondades de los elementos de los paradigmas cerrado y abierto, debiendo abordarse las graves deficiencias existentes en la configuración estructural optando por una más idónea y adecuada que permita la adopción de decisiones racionales, que combinen las demandas del entorno y el funcionamiento interno (Esquema II).

TERCERA.- Las técnicas organizativas permiten la combinación discrecional de las bondades de la Burocracia, la tecnocracia o la adhocracia, obteniendo las mejores ventajas para que la organización siga funcionando lo mejor posible en cada contexto. El paso al paradigma postburocrático en el Empleo Público, exige aceptar aquellas propuestas de la nueva Gestión Pública en el marco de la nueva gobernanza que superen tanto las buropatologías como al gerencialismo economicista, es decir aquellas que puedan lograr un nuevo orden en la gestión de lo público, en el que confluya una nueva cultura organizativa, una ética del servicio y una Administración más participada por la ciudadanía (Esquema III).

CUARTA.- La mayor y mejor apertura del Empleo Público debe entenderse como la respuesta actual a las demandas que viene imponiendo la cultura del riesgo y del bienestar a través de Políticas Públicas adecuadas. El esquema de fases como metodología de enfoque de las mismas exige y ayuda a una clara distinción de Agentes Públicos ante las distintas y crecientes funciones, fruto de la mayor

complejidad social política y administrativa (Esquema IV). Igualmente el Empleo Público guarda estrecha relación con las técnicas de gestión pública, uno y otra se conectan organizativa y jurídicamente (Esquema V).

QUINTA.- La metodología de sistemas se ofrece como instrumento de conocimiento y ordenación convincente. No puede modificarse una realidad, si ésta no contempla las realidades circundantes y próximas. Como queremos configurar un Empleo Público que satisfaga al ambiente mediante Políticas Públicas satisfactorias hemos de contemplar todas las realidades sistémicas interactuantes que confluyen en ellas y que hemos acotado en la Filosófica-Axiológica; la Político-Institucional; la Jurídica y la Administrativa. Quiere decirse que desde y con ellas podremos y debemos analizar y configurar el modelo pretendido de Empleo Público (Esquema VI).

SEXTA.- La modelización pretendida para una mayor apertura además de cambios organizativos, reclama un Empleo Público como Institución, en virtud de unos valores de exigencia constitucional. A tal fin modelizamos un Sistema con elementos ideales y reales (Esquema VII).

SÉPTIMA.- La reinención del Empleo Público español supone la adaptación de lo existente a los nuevos paradigmas de gestión pública y de gobernanza. Una eticidad institucional con la vigencia del paradigma weberiano de actuación *sine ira et studio* no está reñida con configuraciones estructurales que permitan mayor adaptabilidad y flexibilidad (Esquema VIII).

OCTAVA.- Para que el modelo ideal sea implementado en nuestra realidad hacen falta cambios normativos consecuencia de una política adecuada que avance y concluya el camino a un Empleo Público más abierto. En el marco de un Estatuto General para el Empleo Público como continente estructural es dónde los Agentes Públicos contractuales sometidos a un derecho laboral adaptado se insertan como elementos de un subsistema -con racionalidad, coherencia y seguridad jurídica- en un Sistema principal al que sirven dotándolo de flexibilidad para atender necesidades funcionales u orgánicas (Esquema IX).

NOVENA.- Los Agentes funcionariales seguirán constituyendo el núcleo básico que otorgaría estabilidad a la Administración, al hacerse cargo de las funciones permanentes y del ejercicio de potestades públicas. Para que todo el sistema

funcione con coherencia interna y racionalidad externa es preciso disponer de mecanismos de control y mantenimiento -dirección e inspección tecnoestructural- (Esquema X).

El Sistema ha de ser perdurable por vía de la optimización y adaptabilidad, conociendo y controlando su contenido intrasistémico y las relaciones con la realidad extrasistémica aunque próxima.

DÉCIMA.- La reinención del Empleo Público supone considerarlo como el conjunto de los Agentes Públicos que trabajan organizada y profesionalmente para las Administraciones públicas, dotados de un régimen jurídico específico, con la función específica de coadyuvar en la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer los intereses generales de la sociedad.

Supone igualmente pasar de lo dialéctico a lo dialógico en búsqueda de un equilibrado encuentro entre lo organizativo y lo institucional, entre lo real y lo ideal, en el que el Empleo Público contribuya a una Administración Pública más útil a la sociedad, responda a sus exigencias y sea más fiel a la propia misión (Esquema Final).

La mayor apertura para el Empleo Público viene de la combinación del orden organizativo -técnica de puestos de trabajo ya existente con sus mejoras y debida inserción de la contractualización laboral dentro de lo que hemos denominado nuevo orden de la gestión pública- y del orden institucional -mayor adaptación a los valores y demandas del entorno dentro de la nueva gobernanza-.

A la vez el modelo diseñado, podrá predicarse para todas las Administraciones Públicas españolas permitiendo responder tanto a un esquema teórico para estudio y comprensión, como para dotarle de los instrumentos que permitan solucionar los problemas propios.

Esquema final

	ORGANIZATIVO	INSTITUCIONAL
REAL	<ul style="list-style-type: none"> -Predominancia burocrática. -Patologías burocráticas. -Invertebración del personal al servicio de las A.P. -Laboralización desordenada. -Inadecuación régimen jurídico. -Ausencia de Política Pública sobre Empleo público. -Confusión decisores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tradicón burocrática. -Exigencia constitucional. -Nueva Gestión Pública. -Déficit conceptual E.P.
TENSIÓN	<ul style="list-style-type: none"> -Superación buropatologías. -Resistencia corporativa. -Dependencias históricas. -Ausencia de modelo. -Evitación de nuevas patologías de un gerencialismo economicista. 	<ul style="list-style-type: none"> -Liderazgo / modelo. -Autoridad deontológica y epistemológica. -Ética de la convicción, responsabilidad y de la situación. -Búsqueda de elementos integradores para el Empleo Público.
IDEAL	<ul style="list-style-type: none"> -Paradigma weberiano. -Post-burocrático. -Distinción Agentes públicos / personal externo. -Inserción en estructuración sistemática como Agentes Contractuales. -Régimen jurídico ad hoc. -Formulación y elaboración según el esquema de fases. -Mecanismos de dirección, gestión y control. 	<ul style="list-style-type: none"> -Nuevo orden de Gestión Pública. -Concepción organizativa-institucional y funcional-teológica del Empleo Público.

SÍNTESIS PARA LA DIALÉCTICA

- Ante la ausencia de modelo real imitable hay que modelizar desde elementos reales e ideales.
- El antídoto a los comportamientos entrópicos son las estructuras y elementos disipativos.
- La reinención del Empleo Público supone el conglomerado sinérgico de los siguientes elementos:
 - Organización.
 - Profesionalidad.
 - Régimen jurídico propio.
 - Axiología.
 - Servicio público/interés general.
 - Coherencia/racionalidad.
 - Estabilidad/adaptabilidad/flexibilidad.

ANEXOS

1.- Glosario de terminología sobre sistemas

ADAPTABILIDAD:	Es la propiedad que tiene un sistema de aprender y modificar un proceso, un estado o una característica de acuerdo a las modificaciones que sufre el contexto. Esto se logra a través de un mecanismo de adaptación que permita responder a los cambios internos y externos a través del tiempo.
AMBIENTE:	Se refiere al área de sucesos y condiciones que influyen sobre el comportamiento de un sistema. Conjunto de todas aquellas entidades, que al determinarse un cambio en sus atributos o relaciones pueden modificar el sistema.
ARMONÍA:	Es la propiedad de los sistemas que mide el nivel de compatibilidad con su medio o contexto.
ATRIBUTO:	Se entiende por atributo las características y propiedades estructurales o funcionales que caracterizan las partes o componentes de un sistema. Determina las propiedades de una entidad al distinguirlas por la característica de estar presentes en una forma cuantitativa o cualitativa.
CAJA NEGRA:	Cuando de un subsistema se conocen solo las entradas y las salidas pero no los procesos internos se dice que es una caja negra.
CENTRALIZACIÓN:	Un sistema se dice centralizado cuando tiene un núcleo que dirige a todos los demás, y estos dependen para su activación del primero, ya que por sí solos no son capaces de generar ningún proceso.
COMPLEJIDAD:	Por un lado, indica la cantidad de elementos de un sistema (cuantitativa) y, por el otro, sus potenciales interacciones (conectividad) y el número de estados posibles que se producen a través de éstos (variedad, variabilidad). La complejidad sistémica está en directa proporción con su variedad y variabilidad, por lo tanto, es siempre una medida comparativa.
CONGLOMERADO:	Cuando la suma de las partes, componentes y atributos en un conjunto es igual al todo, estamos en presencia de

una totalidad desprovista de sinergia, es decir, de un conglomerado.

ELEMENTO: Se entiende por elemento de un sistema las partes o componentes que lo constituyen. Estas pueden referirse a objetos o procesos. Una vez identificados los elementos pueden ser organizados en un modelo.

El elemento es la unidad última, única e indivisible de un sistema.

ENERGÍA: La energía que se incorpora a los sistemas se comporta según la ley de la conservación de la energía, lo que quiere decir que la cantidad de energía que permanece en un sistema es igual a la suma de la energía importada menos la suma de la energía exportada.

ENTIDAD: Es lo que constituye la esencia de algo y por lo tanto es un concepto básico. Las entidades pueden tener una existencia concreta, si sus atributos pueden percibirse por los sentidos y por lo tanto son medibles y una existencia abstracta si sus atributos están relacionados con cualidades inherentes o propiedades de un concepto.

ENTROPÍA: Es el desgaste que el sistema presenta por el transcurso del tiempo o por el funcionamiento del mismo. Los sistemas altamente entrópicos tienden a desaparecer por el desgaste generado por su proceso sistémico. Los mismos deben tener rigurosos sistemas de control y mecanismos de revisión, reelaboración y cambio permanente, para evitar su desaparición a través del tiempo. Responde al segundo principio de la termodinámica que establece el crecimiento de la entropía, es decir, la máxima probabilidad de los sistemas es su progresiva desorganización y, finalmente, a su caos.

EQUIFINALIDAD: Se refiere al hecho de que un sistema vivo a partir de distintas condiciones iniciales y por distintos caminos llega a un mismo estado final. El fin se refiere al mantenimiento de un estado de equilibrio fluyente. El proceso inverso se denomina multifinalidad, es decir, condiciones iniciales similares pueden llevar a estados finales diferentes.

EQUILIBRIO: Es el nivel de adaptación permanente del sistema o su tendencia a la supervivencia dinámica. Los sistemas altamente homeostáticos sufren transformaciones estructurales en igual medida que el contexto sufre

transformaciones, ambos actúan como condicionantes del nivel de evolución.

ESTABILIDAD: Un sistema se dice estable cuando puede mantenerse en equilibrio a través del flujo continuo de materiales, energía e información.

ESTRUCTURA: Las interrelaciones más o menos estables entre las partes o componentes de un sistema, que pueden ser verificadas e identificadas en un momento dado, constituyen la estructura del sistema.

Distribución, orden y enlace de las partes de un todo.

ESTRUCTURAS

DISIPATIVAS: Son las llamadas a restablecer el orden y que advienen después del momento caótico de un sistema.

ÉXITO: El éxito de los sistemas es la medida en que los mismos alcanzan sus objetivos.

FRONTERA: La frontera del sistema es aquella línea que separa al sistema de su entorno y que define lo que le pertenece y lo que queda fuera de él.

FUNCIÓN: Se denomina función al *output* de un sistema que está dirigido al mantenimiento del sistema mayor en el que se encuentra inscrito.

Acción propia de un órgano.

Destino que se da a algo.

Desempeño de un empleo u oficio.

Relación de elementos de una estructura.

GST: *General System Theory*. Referido a la filosofía prima o ciencia fundamental, que supone la Teoría General de los Sistemas, cuyos aportes semánticos y metodológicos básicos sirven para aplicarse a todos los distintos campos de la realidad si van acompañadas de las correspondientes especificaciones.

HOMEOSTASIS: La homeostasis es la propiedad de un sistema que define su nivel de respuesta y de adaptación al contexto.

INPUTS: Todo sistema abierto requiere de recursos de su ambiente. Se denomina *inputs* a la importación de los

recursos (materia, energía, información) que se requieren para dar inicio al ciclo de actividades del sistema.

INTEGRACIÓN: Se denomina sistema integrado a aquel en el cual su nivel de coherencia interna hace que un cambio producido en cualquiera de sus subsistemas produzca cambios en los demás subsistemas y hasta en el sistema mismo.

ISOMORFISMO: Isomórfico significa con una forma similar y se refiere a la construcción de modelos de sistemas similares al modelo original.

LÍMITE DE INTERÉS: El contexto a analizar depende fundamentalmente del foco de atención que se fije. Ese foco de atención, en términos de sistemas, se llama límite de interés. Se suele representar como un círculo que encierra al sistema, y que deja afuera del límite de interés a la parte del contexto que no interesa al analista. En lo que hace a las relaciones entre el contexto y los sistemas y viceversa, es posible que sólo interesen algunas de estas relaciones, con lo que habrá un límite de interés relacional.

MANTENIBILIDAD: Es la propiedad que tiene un sistema de mantenerse constantemente en funcionamiento. Para ello utiliza un mecanismo de mantenimiento que asegure que los distintos subsistemas están balanceados y que el sistema total se mantiene en equilibrio con su medio.

METÁFORA: Explicación vicaria que recurriendo a otros campos, intentan definir con una sola palabra y explicar con un solo término el funcionamiento de las organizaciones.

MODELO SISTÉMICO: Esquema teórico de un sistema o realidad compleja que se elabora para facilitar su comprensión y estudio y que pueda predicarse de él, su relación a un sistema general. Los modelos son constructos diseñados por un observador que persigue identificar y establecer relaciones sistémicas complejas. Todo sistema real tiene la posibilidad de ser representado en más de un modelo. La decisión, en este punto, depende tanto de los objetivos del modelador como de su capacidad para distinguir las relaciones relevantes con relación a tales objetivos. La esencia de la modelística sistémica es la simplificación.

MORFOGÉNESIS:	Los sistemas complejos (humanos, sociales y culturales) se caracterizan por sus capacidades para elaborar o modificar sus formas con el objeto de conservarse viables. Se trata de procesos que apuntan al desarrollo, crecimiento o cambio en la forma, estructura y estado del sistema.
MORFOSTASIS:	Son los procesos de intercambio con el ambiente que tienden a preservar o mantener una forma, una organización o un estado dado de un sistema.
NEGENTROPIA:	Se refiere a la energía que el sistema importa del ambiente para mantener su organización y sobrevivir.
OBJETIVO:	Es aquella actividad proyectada o planeada que se ha seleccionado antes de su ejecución y está basada tanto en apreciaciones subjetivas como en razonamientos técnicos de acuerdo con las características que posee el sistema.
OPTIMIZACIÓN:	Supone modificar el sistema para lograr el alcance de los objetivos.
ORGANIZACIÓN:	La organización sistémica se refiere al patrón de relaciones que definen los estados posibles (variabilidad) para un sistema determinado.
OUTPUTS:	Se denomina así a las corrientes de salidas de un sistema. Los <i>outputs</i> pueden diferenciarse según su destino en servicios, funciones y <i>retroinputs</i> .
PARADIGMA:	<p>'Paradigma' revela algo destacable en el funcionamiento, positivo o negativo, algo hacia lo que se tiende, o de lo que se pretende escapar. Ejemplar/revelador en cuanto a que responde a unas pautas pretendidas o indeseables.</p> <p>Otra acepción mas restringida es la que se refiere a la matriz disciplinar (paradigma científico).</p>
PERMEABILIDAD:	La permeabilidad de un sistema mide la interacción que este recibe del medio, se dice que a mayor o menor permeabilidad del sistema el mismo será mas o menos abierto.

RECURSIVIDAD:	Proceso que hace referencia a la introducción de los resultados de las operaciones de un sistema en él mismo.
RANGO:	Indica la jerarquía de los respectivos subsistemas entre sí y su nivel de relación con el sistema mayor.
RELACIONES:	Determinan la asociación natural entre dos o más entidades o entre sus atributos. Estas relaciones pueden ser estructurales, si tratan con la organización, configuración, estado o propiedades de elementos, partes o constituyentes de una entidad y son funcionales, si tratan con la acción propia o natural mediante la cual se le puede asignar a una entidad una actividad en base a un cierto objetivo o propósito, de acuerdo con sus aspectos formales (normas y procedimientos) y modales (criterios y evaluaciones). Las relaciones entre los elementos de un sistema y su ambiente son de vital importancia para la comprensión del comportamiento de sistemas vivos. Las relaciones pueden ser recíprocas (circularidad) o unidireccionales.
RETROALIMENTACION:	Son los procesos mediante los cuales un sistema abierto recoge información sobre los efectos de sus decisiones internas en el medio. Mediante los mecanismos de retroalimentación, los sistemas regulan sus comportamientos de acuerdo a sus efectos reales y no a programas de <i>outputs</i> fijos.
RETROINPUTS:	Se refiere a las salidas del sistema que van dirigidas al mismo sistema. En los sistemas humanos y sociales éstos corresponden a los procesos de autorreflexión.
SERVICIO:	Son los <i>outputs</i> un sistema que van a servir de <i>inputs</i> a otros sistemas o subsistemas equivalentes.
SINERGIA:	<p>Todo sistema es sinérgico en tanto el examen de sus partes en forma aislada no puede explicar o predecir su comportamiento. La sinergia es, en consecuencia, un fenómeno que surge de las interacciones entre las partes o componentes de un sistema (conglomerado). Este concepto responde al postulado aristotélico que dice que "el todo no es igual a la suma de sus partes". La totalidad es la conservación del todo en la acción recíproca de las partes componentes.</p> <p>La sinergia es la propiedad común a todas aquellas cosas que observamos como sistemas.</p>

SISTEMA:	<p>Conjunto de cosas o partes coordinadas según una ley, o que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a un determinado objeto o función.</p> <p>Conjunto ordenado de normas y procedimientos con que funciona o se hace funcionar una cosa.</p>
SISTEMA ADAPTABLE:	Aquel que tiene un fluido intercambio con el medio en el que se desarrolla.
SISTEMA ARMÓNICO:	Es aquél que sufre modificaciones en su estructura, proceso o características en la medida que el medio se lo exige y es estático cuando el medio también lo es.
SISTEMA ABSTRACTO:	Aquellos en los que todos sus elementos son conceptos. Son instrumentos mentales definidos por la inteligencia para captar la realidad y controlarla.
SISTEMA COMPLICADO (O FRIOS):	Cuando una gran diversidad de procesadores no implica el mismo grado de diversidad en sus funciones.
SISTEMAS COMPLEJOS (O CALIENTES):	Desde la perspectiva de la evolución un sistema es complejo cuando la diversidad de sus actividades y funciones no supone necesariamente una diversidad proporcional en sus procesadores.
SISTEMA CONCRETO:	Aquellos en los que al menos dos de sus elementos son objetos.
SISTEMA INDEPENDIENTE:	Cuando un cambio que se produce en él, no afecta a otros sistemas.
SISTEMAS ABIERTOS:	Son aquellos que intercambian con su entorno flujos de materia, energía e información.
SISTEMAS CENTRALIZADOS:	Los que se controlan más fácilmente que los descentralizados, son más sumisos, requieren menos recursos, pero son más lentos en su adaptación al contexto. Por el contrario los sistemas descentralizados tienen una mayor velocidad de respuesta al medio ambiente pero requieren mayor cantidad de recursos y

	métodos de coordinación y de control más elaborados y complejos.
SISTEMAS CERRADOS:	Aquellos en los que ningún elemento de afuera entra y ninguno sale fuera del sistema. Estos alcanzan su estado máximo de equilibrio al igualarse con el medio, Sistemas que se comportan de una manera fija, rítmica o sin variaciones.
SISTEMAS TRIVIALES:	Son sistemas con comportamientos altamente predecibles. Responden con un mismo <i>output</i> cuando reciben el <i>input</i> correspondiente, es decir, no modifican su comportamiento con la experiencia.
SISTEMÁTICO/ SISTEMATIZADO:	Que sigue o se ajusta a un sistema. Cuando se procede con sistema o método. Está siguiendo una estructuración lógica.
SISTEMATIZAR:	Organizar una cosa con sistema.
SISTÉMICO:	Relativo a un sistema general o total.
SUBOPTIMIZACIÓN:	Se presenta cuando un sistema no alcanza sus objetivos por las restricciones del medio o porque el sistema tiene varios objetivos y los mismos son excluyentes, en dicho caso se deben restringir los alcances de los objetivos o eliminar los de menor importancia si estos son excluyentes con otros más importantes.
TELEOLOGIA:	Expresa un modo de explicación basado en causas finales.
TEORÍA DEL CAOS:	Sostiene que la realidad es una mezcla de desorden y orden, y que el universo funciona de tal modo que del caos nacen nuevas estructuras, llamadas estructuras 'disipativas'. Propone para el universo un ciclo de orden, desorden, orden..., de forma tal que uno lleva al otro y así sucesivamente.
VARIABILIDAD:	Indica el máximo de relaciones hipotéticamente posibles.
VIABILIDAD:	Indica una medida de la capacidad de supervivencia y adaptación de un sistema a un medio en cambio.

II.- Glosario de terminología sobre políticas públicas

AUTORIDAD PÚBLICA:	Organismo que concede y administra los bienes colectivos, siempre que actúe con legitimación y autoridad propia y a través de un aparato organizado y mediante un procedimiento establecido.
CHECK LIST:	Instrumento de control de los elementos internos de la organización.
DECISOR PÚBLICO:	Todo aquel que forma parte de la instancia que da forma a la acción pública, lo que incluye tanto al responsable político como a los Agentes Públicos que participan en el proceso de adopción de decisiones.
IMPLEMENTATION:	Ejecución, puesta en marcha. En algunas perspectivas no coincidiría exactamente con la implementación como subfase previa a la ejecución, en la que se asignan recursos para la ejecución de la Política Pública adoptada.
IMPLEMENTATION GAP:	Brecha de implementación. Discordancia entre los objetivos fijados en la formulación y los resultados obtenidos en la elaboración.
ISSUE NETWORKS:	“Redes de asuntos”. Una red de asunto es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública.
DECISOR PÚBLICO:	Todo aquel que forma parte de la instancia que da forma a la acción pública, lo que incluye tanto al responsable político como a los Agentes Públicos que participan en el proceso de adopción de decisiones.
EVALUATION RESEARCH:	Estudios de evaluación de Políticas Públicas.
GAPP:	Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Referido a todo el proceso de formulación y elaboración, que sigue el esquema de fases.

GOVERNANCE:	Conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él, donde los límites y las responsabilidades para hacer frente a los problemas sociales y económicos pierden nitidez. Las diversas instituciones son dependientes de poder y las redes resultantes son autónomas y se rigen a sí mismas. El gobierno más que mandar emplea técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar. La dependencia de poder quiere decir que las organizaciones dedicadas a la acción colectiva dependen de otras organizaciones. Originalmente, el término <i>governance</i> se usó en el sentido de dirección (<i>steering</i>), equiparando gobernar con la acción del gobierno. Recientemente, la expresión <i>governance</i> ha adquirido nuevos significados, en particular, el de formas no jerárquicas de coordinación entre actores.
MISE EN SCÈNE O METTRE EN AEUVRE:	Puesta en marcha. Aplicar un programa de acción a un problema concreto. Conllevaría la fase de implementación y la de ejecución.
PARTISAN POLICY:	Referida al tipo de Políticas Públicas en el que el factor decisivo clave sería el tipo de preferencias, de opciones propias de una organización política.
PATH DEPENDENCY:	Influencia de las dinámicas precedentes y los elementos de dependencia histórica.
POLICY ANALYSIS:	Es la identificación de las alternativas y de los efectos que éstas pudieran producir, este análisis centrará su estudio en los procesos de elaboración de políticas y en los programas de actuación pública.
POLICY CLUSTERS:	Grupos de presión.
POLICY COMMUNITY:	Supone conjunto de actores, organizaciones, grupos e intereses presentes en la formulación y puesta en marcha de una Política Pública.
POLICY DESIGN:	Es el diseño de políticas que consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permiten alcanzar el objetivo propuesto.
POLICY EVALUATION:	Metodología y sistematización específica, de la práctica evaluativa.

POLICY

ENTERPRENEUR: Hacedor de políticas, gerente de proyectos.

POLICY MAKER: Referido a quienes ayudan a decidir que políticas deben adoptarse por una organización.

POLICY MAKING: Es el proceso de formación y elaboración de las políticas públicas. Proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, que se halla sometido a continuas reconsideraciones.

POLICY NETWORK: Se refiere al entramado de la política, al grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias.

POLICY PROCESS: El esquema de fases está pensado para contribuir a explicar cómo funciona, de qué manera se explica el proceso de políticas públicas.

POLICY RESEARCH: Actividad de investigación sistemática conducida por una disciplina científica precisa que aporta conocimientos concretos sobre una actuación a la autoridad pública.

POLICY SOLUTIONS: Soluciones políticas a un problema planteado que requiere la adopción de una programa de acción.

POLICY STYLE: Es la interacción entre la aproximación del gobierno a la resolución de problemas y la relación entre ese gobierno y el resto de actores presentes en el proceso de elaboración e implementación de las Políticas Públicas.

POLICY WINDOWS: Ventanas de oportunidad que se abren por la presión de un problema emergente o por los cambios que se producen en el entorno político.

PUBLIC CHOICE: Referido a la decisión política-administrativa elegida entre diferentes alternativas posibles.

Otras acepciones más restringidas se refieren a la elección pública como estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, lo que supondría la aplicación de la teoría económica a la Ciencia Política.

SUBSTANTIAL POLICY: Aquella en la que se trataría de temas más cotidianos que no ocupan normalmente posiciones de primera línea en los medios de comunicación y en que los procesos de decisión que llevan a su formulación dependen del juego de varios actores.

THINK-TANK: Grupo de expertos en alguna materia que se constituyen en comité de asesoramiento y asistencia técnica *ad hoc* para alguna organización. Aporta *Coaching, skills* y *expertise*, al órgano decisor, es decir, instrucción, conocimientos especializados basados en las habilidades específicas, experiencias y conocimientos de la organización.

III.- Bibliografía

- AA.VV., *La Función Pública en la Europa Comunitaria*. Encuentro Franco-Español IAP-INAP diciembre, 1990.
- AA.VV., *Jornadas sobre Ética Pública*, INAP, Madrid, 1997.
- AA.VV., "Con esta Administración ¿podemos sostenernos en Europa?" en *Informe España 1997, una interpretación de su realidad social*, Centro de Estudios del Cambio Social de la Fundación Encuentro, Madrid, 1998.
- AA.VV., *Modelo europeo de gestión de calidad. Guía de autoevaluación para la Administración Pública*, 1ª reimpresión, MAP-BOE, Madrid, 1999.
- AA.VV., *La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica*, MAP, Madrid, 2002.
- AA.VV., *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Colex, Madrid, 2003.
- AA.VV., *Lecciones de Derecho del Trabajo*, coord. Quesada Segura, R., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994.
- ABAJO QUINTANA, J., *Comentarios a la ley de contratos de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1997.
- AGUILAR VILLANUEVA, L., *Política y racionalidad administrativa*, INAP, México, 1982.
- AGUSTI JULIÁ, J., "Algunas propuestas de modificación en una posible reforma de la Ley de Procedimiento Laboral", *Revista de Derecho Social*, núm. 4, 1998, p. 242.
- AGRA VIFORCOS, B., "La homogenización del régimen jurídico del personal al servicio de la administración. Aspectos de derecho individual". Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones Públicas del XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.
- ALBI, F., *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1960.
- ALBI IBÁÑEZ, E., *Público y Privado. Un acuerdo necesario*, Ariel, Barcelona, 2000.
- ALBI IBÁÑEZ, E. y OTROS, *Gestión Pública: Fundamentos Técnicos y Casos*, Ariel, 1ª reimpresión, Barcelona, 2000.
- ALBROW, M., *Bureaucracy*, Macmillan, Londres, 1970.
- ALEXY, R., *Teoría de la argumentación jurídica*, traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 23.
- ALTES, J. A., *La contratación temporal en la Administración Pública*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1994.
- ALVAREZ RICO, M. y GONZÁLEZ HABA GUIASADO, V., *Administración Pública y Función Pública*, Dikynson, Madrid, 1998.
- ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, J. M., "Las entidades Públicas empresariales y el derecho administrativo: perspectivas de futuro", *la Ley-actualidad*, nº 4722, jueves, 28 de enero de 1999.
- ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, J. M., "Entidades Públicas empresariales" en *Estudios sobre la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*, (Rodríguez Arana y Álvarez Conde, Directores) Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.
- AMOEDO SOUTO, C. A., *Poder policial y Derecho Administrativo*, Universidad de A Coruña, La Coruña, 2000.
- ARBUÉS DIESTE, A., "El contrato de trabajo estructural no interino en la Administración Pública". Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al

servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.*

APARICIO VAQUERO, J. P.: *La nueva contratación informática: Introducción al outsourcing de los sistemas de información*, Comares, Granada, 2002.

APILLUELO MARTÍN, M., "Algunas reflexiones sobre el estado actual de la contratación laboral temporal por parte de la Administración Pública". Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.*

ARENILLA SÁEZ, M., "La Función Pública autonómica: ¿Un modelo agotado?" en *Revista española de Derecho Administrativo* nº 74, Civitas, Madrid, 1992.

ARENILLA SÁEZ, M., *La Negociación colectiva de los Funcionarios Públicos*, Madrid, La ley, 1993.

ARENILLA SÁEZ, M., "La estructura de la Administración Pública: Análisis, evaluación y propuestas" en *Los Recursos humanos en las Administraciones Públicas*, dirigida por Ángel Rodríguez Fernández, Tecnos, Madrid, 1995.

ARGYRIADES, D., "Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit" en *International Review of Administrative Sciences* Vol. 69, Sage Publications, 2003.

ARIÑO ORTIZ, G., "Sobre el concepto de Administración pública y el Derecho administrativo", prelección incluida en su *Programa de Derecho administrativo y guía para su estudio*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1973.

ARIÑO ORTIZ, G., "El servicio público como alternativa" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 23, 1979.

ARROYO GÓMEZ, M. A., "La carrera administrativa en la Función Pública de las Comunidades Europeas", en *Documentación Administrativa* nº 210-211, 1987.

ARROYO YANEZ, L. M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1994.

ARROYO YANEZ, L. M., "Las Técnicas de provisión de los puestos de trabajo en la Función Pública Local" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998.

ARROYO YANEZ, L. M., *El Estatuto Básico de la Función Pública y la superación de los problemas pendientes de la Función Pública española*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1988.

ASENSIO MERINO, S., "Alemania" en *Modelos de Función Pública comparada*, Colección informes y documentos MAP-BOE, Madrid, 1997.

ATIENZA, M., *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, 1ª reimpresión, Madrid, 1993.

AUBY, J. M. y DUCOS-ADER, R., *Droit Administratif: La Fonction publique, les biens publics, les travaux publics*, Dalloz, 13ª edic., París, 1973.

AUBY, J. M. y AUBY, J.B., *Institutions administratives*, 7ª édition, Dalloz, París, 1996.

BACIGALUPO SAGGESE, M., "Reducción y laboralización de la Función Pública alemana en el marco del proceso de privatización de servicios públicos de los años noventa (en particular, la privatización del control aéreo, los ferrocarriles, el correo y las telecomunicaciones)" en *Función Pública y Laboralización*, Documentación Administrativa nº 243, septiembre-diciembre, 1995.

BACIGALUPO SAGGESE, M., "La Administración Institucional del Estado tras la LOFAGE: cuestiones para el debate" en *Actualidad Administrativa* núm. 34, Semana 21 al 27 Sep. 1998.

- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 1993.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992), Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Tecnos, Madrid, 1999.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2000.
- BAENA ALCÁZAR, M. y PIQUEMAL, M., "Las Administraciones nacionales ante la Unión Europea" en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 90, 1996.
- BAL FRANCÉS, E. y OTROS, *Relaciones laborales con las Administraciones Públicas. Compendio de jurisprudencia y doctrina judiciales*, MAP-BOE, Madrid, 1999.
- BALLART, X., *Innovación en la Gestión Pública y en la empresa privada*, ed. Díaz de Santos, Madrid, 2001.
- BALLART, X. y RAMIÓ MATAS, C., "Indicadores para la Gestión de personal" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto, 1996.
- BALLART, X. y RAMIÓ MATAS, C., *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, J., *Manual de Administración local*, 4ª edición, Comares, Granada, 1998.
- BALLESTEROS MOFFA, L. A., "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos (comentario a la STC 166/98, de 15 de julio)" en *Revista de Administración Pública*, nº 148, 1999.
- BAÑO LEÓN, J. M., "Garantía constitucional de la Función Pública y reforma administrativa" en *Delitos de los funcionarios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., "Función Pública local en España. Movilidad, carrera y profesionalización del personal" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 51, 1986.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., "Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: Orígenes y tendencias actuales" en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., "La Evaluación de la Acción pública como responsabilidad democrática" en Bañón i Martínez, R. (comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002.
- BARRACHINA JUAN, E., *La Función Pública. Su ordenamiento Jurídico*, Barcelona, PPU, 1991.
- BARREIRO GONZÁLEZ, G., "Trabajadores temporales al servicio de la Administración local: conversión en funcionarios" en *Actualidad Laboral* nº 3, 2000.
- BARZELAY, M., *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva en Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998 (edición original en inglés de 1992, *Breaking through bureaucracy*, California Univ. press, 1992.)
- BARZELAY, M. y ARMAJANI, B. J., "Atravesando la Burocracia" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.
- BARZELAY, M., *The new public management. Improving research and policy dialogue*, Univ. California press, California, 2001.
- BAUTISTA VIVAS, O., *Recopilación de la jurisprudencia constitucional sobre el principio de legalidad en el régimen de empleo público*, Publicaciones Jurídico Sociales S. A., San José de Costa Rica, 1998.

- BAUZÁ MARTORELL, F. J., *Aproximación a la Ciencia de la Administración. Gerencia aplicada a las Organizaciones Públicas*, Dikynson, Madrid, 1999.
- BAYOD, G. y SERRAT, R., "Hacia una nueva jurisdicción contencioso laboral única. Igualdad de Trato para trabajadores y funcionarios públicos", en *Tapia*, nº 39, 1998.
- BAYON CHACON, G., "Contratos especiales de trabajo, Concepto" en *Catorce lecciones sobre contratos especiales de trabajo*, Madrid, 1965.
- BAYONA I ROCAMORA, A., "La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 45, 1985.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo*, Piados, Barcelona, 1998.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI editores, Madrid, 2002.
- BENITO PEREGRINA, A., "Funcionarios: ¿Una especie en extinción?" *Revista Razón y Fe*, Tomo 234, 1996.
- BEENTHAM, D., *Max Weber y la teoría política moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- BELTRÁN, M., "La sociología de la Administración Pública" en Giner, S. y Moreno, L. (Coords.), *Sociología en España*, CSIC, Madrid, 1990.
- BELTRÁN MIRALLES, S. y MOLÉS MONTOLIU, J. L., "La contratación temporal del personal estatutario de la seguridad social". Comunicación a la ponencia sobre el personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias" del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- BERGER, P. y LUCKMANN, T., *La Construcción social de la realidad*, Amorroutu editores, 4ª reimpresión, Buenos Aires, 1978.
- BERMEJO CABRERO, F., "Notas sobre el último de la Función Pública", en *El Funcionario Municipal*, 1985.
- BERMEJO CABRERO, F., "Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 62, 1989.
- BERMEJO VERA, J., *Derecho Administrativo especial*, 4ª edic., Civitas, Madrid, 1999.
- BERTALANFFY, L. VON, *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura económica, 2ª reimpresión, Buenos Aires, 1976.
- BERTALANFFY, L. VON, "Historia y situación de la Teoría General de los Sistemas" en BERTALANFFY, L. VON; ROSS ASBY, W. y WEIMBER, G. M., *Tendencias en la Teoría General de Sistemas*, Alianza Universidad, 3ª reimp. Madrid, 1987.
- BERTALANFFY, L. VON, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas*, Alianza Editorial, 3ª reimp., Madrid, 1992.
- BERTHELEMY, H., *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13.ª ed., Rosseau Editeurs, París, 1933.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Las Entidades Públicas en la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de la Administración sea al mismo tiempo Administración y empresa" en *El Gobierno y la Administración*, Documentación Administrativa, nº 246-248, Septiembre 1996-abril 1997.
- BLASCO ESTEVE, A., "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional" en *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 33, 1982.
- BLASCO DIAZ, J. L., "El Código de comportamiento de los Empleados Públicos italianos de 28 de noviembre de 2000" en *Revista de Administración Pública*, nº 158, 2002.

- BLASCO PELLICER, A. y GARCÍA RUBIO, A., *Curso de Derecho administrativo laboral*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2001.
- BOCHÉNSKI, J. M., *¿Qué es autoridad?*, Herder, Barcelona, 1989.
- BODAS MARTÍN, R., "Particularidades del régimen jurídico de los trabajadores en régimen laboral de las Administraciones Públicas", en *La Administración Pública como empleador. Aspectos laborales y sindicales. Convenio único para el personal laboral de las Administraciones Públicas en Cuadernos de Derecho Judicial*, 2000.
- BODIN, J., *Los seis libros de la République*, edición y estudio preliminar por J. L. Bermejo Cabrero, Centro de Estudios Constitucionales, Vol. I, Madrid, 1992.
- BOLTAINA BOSCH, X., "El personal eventual al servicio de la administración pública", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- BOQUERA OLIVER, J. M., *Derecho Administrativo*, Civitas, 10ª edición, Madrid, 1996.
- BORRAJO DACRUZ, E., *Contratación temporal y Administraciones Públicas: Evolución Jurisprudencial*, Derecho Vivo 1998-1, Suplemento a Actualidad laboral nº 18, 1998.
- BORRAJO INIESTA, I., "El intento de huir del Derecho administrativo" en *Revista Española y Derecho Administrativo* nº 78, 1993.
- BOULDING, K. E., "General Systems Theory-The Skeleton of the Science" en *Management Science*, 2, 1956.
- BOYATZIS, R. E.; GOLEMAN, D. y MCKEE, A., *El líder resonante crea más*, Plaza y Janés, Barcelona, 2002.
- BOZEMAN, B., *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las Corporaciones privadas y las públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- BURDEAU, G., *El Estado*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975.
- CACHON VILAR, P., "La contratación laboral temporal de las Administraciones Públicas: Las irregularidades en la contratación y sus efectos en el vínculo laboral", *La Ley-Actualidad* de 12 de junio de 1998.
- CACHON VILAR, P., "Doctrina unificada en materia de contratación temporal" en *Unificación de doctrina*. Dossier práctico, Francis Lefebvre, Madrid, 1999.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Valladolid, 2002.
- CÁMARA DEL PORTILLO, D., "La Función Pública ante el Tribunal Constitucional: Una oportunidad perdida", en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 57, 1988.
- CAMINAL BADIA, M., *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, 2ª edic, Madrid, 1999.
- CAMPS RUIZ, L. M., *Régimen laboral de la transmisión de la empresa*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1993.
- CAMPS, V. y GINER, S., *El Interés Común*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- CANALES ALIENDE, J. M., "El marco jurídico de los recursos en el Sector Público" en *La Gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas*, edit. Complutense, Madrid, 1995.
- CANALES ALIENDE, J. M., "El directivo público" en *Actualidad Administrativa*, nº 7, 1996.
- CANALES ALIENDE, J. M., *Lecciones de Administración y Gestión Pública*, Univ. de Alicante, Alicante, 2002.

- CANALS I AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, Certificación e Inspección*, Colección Estudios de Derecho Administrativo Comares, Granada, 2003.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., *El Empleo público: Entre el Estatuto funcional y el contrato laboral*, Univ. Castilla-La Mancha-Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- CANSINO MUÑOZ; REPISO, M. y ROMÁS COLLADO, R., "La reforma de la Función Pública española vista desde la eficiencia del Sector Público" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 16, septiembre-diciembre, 1999.
- CARDONA TORRES, J., *El Personal laboral en las Corporaciones Locales*, Bosch, Barcelona, 1989.
- CARACCIOLLO A., *El sistema jurídico. Problemas actuales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- CARINCI, F., "Una reforma abierta: la denominada privatización del empleo público" en *El derecho administrativo en Italia: tendencias actuales (II)*, Documentación Administrativa nº 250-251, 1998.
- CARRASCO CANALS, C., "La Función Pública española en la actualidad (La reforma y perspectivas de futuro)" en *Revista de Administración Pública*, nº 107, 1985.
- CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, 2º edic. París, 1984.
- CASADO IGLESIAS, E., "La función pública vigente en Francia" en *Revista General del Derecho*, 1992.
- CASADO IGLESIAS, E., "La función pública en las Comunidades Económicas Europeas" en *Revista General del Derecho*, 1991.
- CASADO IGLESIAS, E., "La reforma de la función pública", en *Revista General del Derecho*, 1991.
- CASCANTE CASTILLO, G. E., *Regímenes de empleo y procesos de despido en la Administración Pública*, Investigaciones Jurídicas, San José de Costa Rica, 1997, pp. 61-62
- CASSESE, S., *Las Bases del Derecho Administrativo*, MAP, Madrid, 1994.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. y D'ANJOU GONZÁLEZ, J., *Manual de personal al servicio de las entidades locales*, 2ª edición, Bayer Hnos, S. A., Barcelona, 1996.
- CASTILLO BLANCO, F. A., "Las problemáticas fronteras entre el derecho laboral y el derecho administrativo. A propósito de los contratos temporales en el sector público", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 86, 1995.
- CASTILLO BLANCO, F. A., *Acceso a la Función Pública Local (políticas selectivas y control jurisdiccional)*, Comares, Granada, 1993.
- CASTILLO BLANCO, F. A., "Las Políticas de recursos humanos en las Administraciones Públicas: consideraciones jurídicas" en Rodríguez Fernández, A. (dir.), *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 1995.
- CASTILLO BLANCO, F. A., *El sistema retributivo en la Función Pública española*, Marcial Pons, Barcelona, 2002.
- CASTILLO PARDO, E. y PEÑA OBIOL, S., "Algunas actuaciones de la administración pública en torno a la contratación laboral temporal; ¿justa causa de extinción, carácter indefinido de la relación o declaración de fijeza?", Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.
- CATALÁ POLO, R., "La reforma del régimen jurídico de la Función Pública" en el Seminario sobre la reforma de la Administración del Estado Pública y de la Función Pública celebrado en la UIMP de Santander del 7 al 11 de julio de 1997.

- CATALÁ POLO, R. "El empleo público: Consideraciones Generales y perspectivas" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998.
- CAUPERS, J., "Las garantías de los trabajadores de la Administración Pública, en general, y su derecho a la reserva de la intimidad en la vida privada, en especial" en *Tendencias actuales del Derecho Administrativo en Portugal*, en *Documentación Administrativa* nº 257-258, 2000.
- CERVILLA MARTÍNEZ, P., "El acceso a la Función Pública española de los ciudadanos comunitarios", en *Revista Jurídica La Ley*, nº 89, 1994.
- CHAGNOLLAUD, D., *Science Politique*, 3º edic. Dalloz, París, 2000.
- CHEVALIER, J., *Science administrative*, Puf, París, 1986.
- CHITI, M. P., *Derecho Administrativo Europeo*, Civitas, Madrid, 2002.
- COBO OLVERA, T., "Esquema de las competencias orgánicas más importantes de las entidades locales adaptadas a la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y otras medidas para el desarrollo del gobierno local" en *Actualidad Administrativa*, nº 9, 2000.
- COLOM PIAZUELO, E., "La gestión de los servicios públicos por las Administraciones locales: Posibilidades de Actuación" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 101, 1999.
- COLLADO NAVARRO, I. y RAMOS MONTAÑES, M., *Clasificación de puestos de trabajo en la Administración Pública*, INAP, Alcalá de Henares, 1985.
- CONDE MARTÍN DE HIJAS, V., "Clasificación profesional, promoción profesional y económica y Movilidad funcional" en AA.VV., *Comentarios a las leyes laborales. La reforma del Estatuto de los Trabajadores (Ley 11/1994, de 11 de mayo y normas concordantes)*, Tomo I, Vol 2º. Edersa, Madrid, 1998.
- COOPER, P. J., "El Derecho Público y la Administración Pública: El estado de la Unión?" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* Fondo de Cultura económica, México, 1999.
- CORDERO SAAVEDRA, L., *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Murcia, 2003.
- CORONA RAMON, F., *Una introducción a la teoría de la decisión política 'Public Choice'*, INAP, Madrid, 1987.
- CORONA RAMON, F. y OTROS, *Burocracia y descentralización*, Minerva, Madrid, 2001.
- CORPACI, A., "Reformas en la laboralización de la relación de empleado público en Italia: Aspectos Constitucionales y referencia a la normativa mas reciente" en *Función Pública y Laboralización*, Documentación Administrativa nº 243, 1995.
- CORRAL VILLALBA, J., *Manual de gestión del personal de la Administración local*, Civitas, Madrid, 2000.
- CORRAL VILLALBA, J., *Cómo hacer una valoración de puestos de trabajo: Las Relaciones de Puestos de Trabajo*, Civitas, Madrid, 2001.
- CORTÉS CARRERES, J. V., *Manual práctico de gestión de los Recursos Humanos en la Administración Local*, Dikynson, Barcelona, 2001.
- CORTINA ORTS, A., *Ética sin Moral*, Tecnos, Madrid, 1995.
- CORTINA ORTS, A., *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza editorial, Madrid, 1997.
- CORTINA ORTS, A. y MARTÍNEZ, E., *Ética*, Akal, Madrid, 1996.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 9ª edic. Civitas, Madrid, 1998.

- CRESPO MONTÉS, L. F., "La reforma legal de la Función Pública de los años sesenta" en *Revista de Administración Pública*, nº 149, 1999.
- CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique*, Éditions du Seuil, París, 1963.
- CROZIER, M., "La necesidad urgente de una nueva lógica" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.
- CROZIER, M., "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública" en *Reforma y Democracia*, Venezuela, CLAD, 1997.
- CRESPO MONTES, L. F., "Función pública estatal y transición política" en *Actualidad Administrativa* nº 1, 2000.
- CRESPO MONTES, L. F., "El Estatuto Básico de la Función Pública: ¿Una desgana políticamente, compartida?" en *Actualidad Administrativa* nº 22, 2001.
- CRUSAFONT, M., "La Evolución de los Vertebrados. Ortogénesis y Clinogénesis" en *Estudios Geológicos* nº 16, 1960.
- CRUSAFONT, M., *Evolución y Ascensión*. Cuadernos Taurus, 29, 1960.
- CRUSAFONT, M. (traductor), *El fenómeno humano* de P. Teilhard de Chardin, Taurus Ediciones, 1963.
- CRUSAFONT, M., *Origen, evolución y singularidades del hombre*, Cuadernos Taurus, 1965.
- CUENCA CERVERA, J. J., *La dirección de recursos humanos en el ámbito municipal. Un enfoque de Política de personal*, Bayer Hnos, Barcelona, 2002.
- CURBET, J., "Seguridad sostenible en la sociedad del riesgo global" en *Colección Gobernanza y seguridad sostenible*, del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.
- D' ALBERTI, M., "La Administración Pública italiana después de Tangentópoli" en *El Derecho Administrativo en Italia (I)*, en *Documentación Administrativa* nº 248-249, 1997.
- DEBBASCH, C., *Ciencia Administrativa*, Madrid, INAP, 1981.
- DE BARTOLOMÉ CENZANO, J. C., *La Comunidad Valenciana: Derecho Autonómico e Instituciones Políticas*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2002.
- DE BLAS GUERRERO, A. y GARCÍA COTARELO, R., *Teoría del Estado*, UNED, 5ª reimp. Madrid, 1999.
- DE LAUBADERE, A. y GAUDEMONT, Y., *Traité de Droit Administratif*, Tome 5 La Fonction Publique, 12ª édition, LGDJ, París, 2000.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M., "Potestades administrativas y poderes Constitucionales: en torno al proceso de juridificación del poder" en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 38, 1983.
- DE MADARIAGA ROJO, S., *España*, 12ª edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1978.
- DE LA MORENA y DE LA MORENA, L., "Derecho Administrativo e Interés Público: Correlaciones básicas" en *Revista de Administración Pública* nº 100-102, Volumen I, 1983.
- DE LA SERNA, N., "Organización instrumental privada en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado" en *El Gobierno y la Administración*, *Documentación Administrativa*, nº 246-248, septiembre 1996-abril 1997, 1997.
- DE LA VILLA, L. E., "Sobre el personal no funcionario al servicio de la Administración Pública" en *Documentación Administrativa*, nº 54, 1962.

- DE VAL PARDO, I., *Administración de Entidades Públicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1999.
- DE VICENTE DOMINGO, R., *El puesto de trabajo en la Función Pública*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1997.
- DEL SAZ CORDERO, S., "Desarrollo y crisis del Derecho administrativo. Su reserva constitucional", en AA.VV., *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, UNED y Civitas, Madrid, 1992.
- DEL SAZ CORDERO, S., *Contrato laboral y Función Pública*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- DEL SAZ CORDERO, S., "La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas" en *Revista de Administración Pública*, nº 133, 1994.
- DENHART, R. B. A., "Teoría de la Administración: el estado de la disciplina" en Lynn, N.B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.
- DERLIEN, H. U., "Gestión Pública y Política" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.
- DESDENTADO BONETE, A. y DE LA PUEBLA PINILLA, A., "La contratación temporal en la unificación de doctrina" en *Justicia Laboral nº 1*, Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2000.
- DESDENTADO BONETE, A. y DE LA PUEBLA PINILLA, A., *Despido y Jurisprudencia: La extinción del contrato de trabajo en la unificación de doctrina*, Lex Nova, Valladolid, 2002.
- DESDENTADO DAROCA, E., *La crisis de identidad del derecho administrativo: Privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999.
- DÍAZ CAPMANY, F. "Los organismos autónomos de la Administración Local" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 88, 1995.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M., "El contrato de trabajo en el sector público ante la anulación del procedimiento de selección" Comunicación a la ponencia I sobre La relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R., "Relaciones entre el sistema educativo y la Administración Pública" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- DÍEZ PICAZO, L., *Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho*, 3ª edición, Ariel, Barcelona, 1993.
- DOMANT, *Les lois civiles dans leur ordre naturel*.
- DOMINGO MORATALLA, A. y BENASSAR, B., "Ética Civil" en *Conceptos fundamentales de ética teológica*, Trotta, Madrid, 1992.
- DOMINGO MORATALLA, A., "Ética y pacto local. La corrupción como fractura en la confianza democrática", en Vivancos Comes, M. (coord.), *Un Pacto local para el siglo XXI*, Fundació Vives para l'humanisme i la solidaritat, Valencia, 2000.
- DOMINGO OSLÉ, R., *Auctoritas*, Ariel, Barcelona, 1999.
- DOMINGUEZ PRIETO, X. M., *La ética del docente*, Fundación E. Mounier, Madrid, 2003.
- DROR, Y., *La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma*, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Madrid, 1994.
- DROR, Y., "Los analistas de Políticas: Un nuevo papel al servicio del Gobierno" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.

- DROR, Y. "Fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos en materia de formulación de Políticas", documento presentado a la 12ª reunión de expertos del programa de Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas en Nueva York del 31 de julio al 11 de agosto de 1995.
- DUGUIT, L., *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Presentado y Traducido por P. Pérez Tremps, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- DUGUIT, L., *Droit Constitutionnel*, París, 1907.
- DUPUIS, G.; GUEDON, M. J. y CHRETIEN, P., *Droit Administratif*, Armand Colin, 6ª edic, París, 1998.
- DUVERGER, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, 6ª edición, 3º reimpresión, Barcelona, 1984.
- DUVERGER, M. *Métodos de las Ciencias Sociales*, Ariel, Barcelona, 1996.
- DURANT R. F. y OTROS, "Toward a new governance paradigm for environmental and natural resources management in the 21st century?" en *Administration & Society*, vol. 35 nº. 6, January 2004, Sage Publications.
- DYE, T. R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewoods Hills, 1975.
- EASTON, D., "Categorías para el análisis sistémico de la política", en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Battle, A. (coord.) Barcelona, Ariel, Barcelona, 1992.
- EMBED IRUJO, A., *El ciudadano y la Administración*, INAP, Madrid, 1996.
- EMBED IRUJO, A., "La problemática actual de la huelga de funcionarios" en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 19, 1978.
- ESCOHOTADO, A., *Caos y Orden*, 6ª ed, Espasa, Madrid, 2002.
- ESCUIN PALOP, V., "Cuerpos de funcionarios y Ley de Medidas de reforma de la Función Pública" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 48, 1985.
- ESCUIN PALOP, V., "La consolidación de la Función Pública en las Comunidades Autónomas" en *Revista de Administración Pública*, nº 110, 1986.
- ESCRIBANO COLLADO, P., "¿Crisis de los conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo?" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 37, 1983.
- FABREGAT MONFORT, G., "La movilidad funcional del personal laboral de las Administraciones Públicas (análisis de los arts. 22 y 23 del Convenio Único del Personal Laboral de la Administración General del Estado)" Comunicación presentada a la Ponencia I: *La relación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas*. del XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.
- FABREGAT ROMERO, P. A., "Reino Unido" en *Modelos de Función Pública comparada*, Colección informes y documentos MAP-BOE, Madrid 1997.
- FAYOS APESTEGUIA, J. L., *Estudio de la Ley 53/84. Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, CED, Valencia, 1998.
- FÉREZ, M., "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado", en *Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una Función directiva Pública en España*, Documentación administrativa, nº 241-242, 1995.
- FERNÁNDEZ, A., "Las Políticas Públicas" en Caminal Badía, M. (Coord.) *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, M., 2ª edic, Madrid, 1999.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. y FERNÁNDEZ, A., *Derecho Público Romano y recepción del Derecho Romano en Europa*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1999.
- FERNANDEZ FARRERES, G., "Estado de bienestar, Administración y Función Pública" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 3, 1993.

FERNANDEZ FARRERES, G., "Régimen jurídico de la Función Pública y Jurisprudencia Constitucional" en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 12, 1992.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. C., "Jurisprudencia «científica» y aplicación judicial del derecho", en *La Ley* nº 4702 de 29 de diciembre de 1998

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y TASCÓN LÓPEZ, R., "El régimen disciplinario: ¿hacia su laboralización en el sector público?" Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

FERNÁNDEZ ORRICO, J., "Aspectos diferenciales entre el régimen jurídico del personal laboral al servicio de la Administración Pública y el régimen laboral común, en especial, las consecuencias de la contratación laboral temporal irregular". Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L. A., "Funcionarios interinos y contratación laboral: ¿debe mantenerse el tradicional criterio de delimitación jurisdiccional?" Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

FERNÁNDEZ VILLAZÓN L. A., "Funcionarios interinos y contratación laboral: ¿debe mantenerse el tradicional criterio de delimitación jurisdiccional?" en *Actualidad Laboral* n.º 4, 2001.

FERNANDEZ Y COSTALES MUÑIZ, J., "Influencia de la normativa europea sobre el concepto de funcionario" Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

FERNANDEZ DOMINGUEZ, J. J., "Hacia un nuevo derecho del trabajo" en *Revista Jurídica La Ley* nº 1241, de 21 de agosto, 2000.

FERNANDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002.

FERRATER MORA, J., *Diccionario de Filosofía*, Alianza Editorial, Madrid, 1979.

FERRER Y MIQUEL, J., *La Herencia ética de la Constitución. Su aplicación en el aula*, Anaya, Madrid, 1996.

FLEURY, S., "Reforma del Estado" en *Colección Instituciones y Desarrollo nº14-15, del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003.
<http://www.iigov.org>.

FLYNN, N., "Estructuras Organizativas" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

FONDEVILA ANTOLÍN, J., "Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y relaciones puestos de trabajo: Jurisprudencia reciente" en *Revista vasca de Administración Pública* n.º 28.

FONDEVILA ANTOLÍN, J., *Constitución y Empleo Público. Estudios y propuestas en relación a un régimen jurídico común*, Comares, Granada, 2000.

FUENTETAJA PASTOR, J. A., "La Función Pública comunitaria como contrapunto a la tendencia laboralizadora en Europa" en *Función Pública y Laboralización*, Documentación Administrativa, nº 243, 1995.

FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Función Pública comunitaria*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.

FUENTETAJA PASTOR, J. A., "Modelos europeos de Función Pública" en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Colex, Madrid, 2003.

- FUEYO ALVAREZ, J. F., "La Burocratización de la Sociedad" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- FRANK, S. U. y LEWIS, G. B., "Government Employees working hard or hardly working?" en *American Review of Public Administration*, vol. 34 no. 1, march 2004, Sage Publications.
- GALBRAITH, J. K., *El Nuevo Estado Industrial*, Sarpe, Madrid, 1984.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de la Organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- GALLEGO, E. A., *Tradición Jurídica y derecho subjetivo*, 1ª reimpresión, Dikynson, Madrid, 1999.
- GARCÍA GONZÁLEZ, M. N. y HERNÁNDEZ SANZ, J. E., *Relaciones de Empleo, Trabajo y Seguridad Social en el sector público*, Tecnos, Madrid, 1999.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "Jurisprudencia para pleitos laborales. En especial contra la Administración" en *Documentación Jurídica*, Ministerio de Justicia Interior, Madrid, 1994.
- GARCÍA PIQUERAS, M., "El contrato para la prestación de servicios a los Entes Públicos en Régimen de Derecho Administrativo" en *Relaciones Laborales*, nº 11, 1996.
- GARCÍA SOLANA, M. J., "La posición del ciudadano: La noción del cliente" en *La nueva gestión pública* (Blanca Olías de Lima. Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001.
- GARCÍA TREVIJANO FOS, E., *Tratado de derecho administrativo*, Tomo III, Vol. I, Madrid, 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo Vol.I*, 9ª edición, Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo Vol.II*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Problemas del Derecho Público al comienzo del Siglo*, Civitas, Madrid, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, 2º edic. Civitas, Madrid, 2003.
- GARCÍA-PELAYO, M., *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*, Alianza Universidad, Madrid, 1974.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "¿Es aplicable el artículo 23.2 de la Constitución al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas?" en *Revista Española del derecho del Trabajo* nº 72, 1995.
- GARÓFALO, M. G. y OJEDA AVILES, A., "La contractualización de las relaciones de empleo en Italia. Documento conjunto Gobierno-Sindicatos de 1991" en *Relaciones Laborales* nº 22, 1991.
- GARNSEY, P. y SALLER, R., *El Imperio Romano. Economía, Sociedad y Cultura*, Crítica, Barcelona, 1991.
- GARRIDO FALLA, F., *Las transformaciones del régimen administrativo*, 2ª edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

- GARRIDO FALLA, F., "La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios Públicos", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 13, 1977.
- GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en Derecho Español", en *Revista de Administración Pública*, nº 135, Madrid, 1994.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I Parte general, 13ª edición, Tecnos, Madrid, 2002.
- GEORGE, S., *La retirada del Estado*, Intermón, Barcelona, 2001.
- GAZIER, B., *La Fonction publique dans le monde*, Edit. Cujas, París, 1972.
- GIANNINI, M., *Derecho Administrativo*, MAP, Madrid, 1991.
- GIANNINI, M. S., "Informe remitido a las Cámaras italianas en noviembre de 1979", en *Documentación Administrativa*, núm. 186, 1980.
- GIAUQUE, D., "New public management and organizational regulation: The liberal bureaucracy" en *International Review of Administrative Sciences* Vol. 69, Sage Publications, 2003.
- GIDDENS, A., *Sociología*, 3ª reimpresión, Alianza Editorial, 2001.
- GIDDENS, A., *En defensa de la Sociología*, 3ª reimpresión, Alianza Editorial, 2001.
- GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, 2002.
- GIDDENS, G., "Más allá de la derecha y la izquierda. Una nueva política para el nuevo milenio" en *Colección Instituciones y Desarrollo*, nº 2, noviembre 2000 del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2003. <http://www.iigov.org>.
- GIMENO COLLADO, A., *La familia desafío de la diversidad*, Ariel, Barcelona, 1999.
- GODINO REYES, M., *El contrato de trabajo en la Administración pública*, Civitas, Madrid, 1996.
- GODINO REYES, M., "La problemática de la contratación laboral en la Administración local" en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 81, 1997.
- GOERLICH PESET, J. M. y VEGA LÓPEZ, J., "¿Una nueva categoría de Personal Laboral al Servicio de la Administración Pública? Los «trabajadores indefinidos, no fijos de plantilla». A propósito de la SSTs de 7 de octubre y 10 y 30 de diciembre de 1996 y 14 de marzo, 24 de abril y 7 de julio de 1997" en *Relaciones Laborales*, nº 11, 1997.
- GOERLICH PESET, J. M. y NORES TORRES, L. E., "Reestructuración de plantillas en los entes locales: un nuevo supuesto de dudosa aplicación del Derecho del Trabajo en la Administración Pública" en *Estudios en homenaje al profesor Boquera Oliver*, en prensa
- GOERLICH PESET, J. M., "El personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias", Tercera ponencia del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- GOERLICH PESET, J. M., "El personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias", en *La Administración Pública como empleador. Aspectos laborales y sindicales. Convenio único para el personal laboral de las Administraciones Públicas en Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo del Poder Judicial, Madrid, 2000.
- GOERLICH PESET, J. M. y OTROS. *La externalización de Actividades laborales (outsourcing): Una visión interdisciplinar*, (A. Pedrajas Moreno Director) Lex Nova, Valladolid, 2002.
- GONZÁLEZ CUETO, T., "La ley del gobierno y su articulación con la LOFAGE", en Rodríguez Arana y Álvarez Conde (Dirs.), *Estudios sobre la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.

- GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I., "La disponibilidad de la Administración en la contratación laboral temporal". Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- GONZÁLEZ GALLARDO, L., "El Estatuto de la Función Pública. Gestación y necesidad actual" en *El Estatuto de la Función Pública a debate*, Colex, Madrid, 2003.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "Incidencia de la Constitución en el Derecho Administrativo", en *Revista de Administración Pública*, nº 150, 1999.
- GÓMEZ MUÑOZ, J. M., *Libre circulación de trabajadores en el empleo público. Adecuación comunitaria del Ordenamiento Jurídico español*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1996.
- GÓMEZ RIVAS, J. V., "La Gestión de los recursos humanos" en Blanca Olías de Lima. (Coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, 2ª edic., Eunsa, Pamplona, 1993.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, Tomo II, 2ª edic., Eunsa, Pamplona, 1994.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El principio de la buena fe en el derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La Ética en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1993.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad de las Administraciones Públicas*, 2ª edic., Civitas, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ QUINZÁ, A., "Marco constitucional de la Función Pública. Punto de partida necesario para las alternativas laboralizadoras", en *Función Pública y Laboralización, Documentación Administrativa*, nº 243, 1995.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., "Problemática de la Función Pública española" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 5, Civitas, Madrid, 1975.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., "Trayectoria de la reforma de la Función Pública española (1977-1981). Exposición y aportaciones críticas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 104, 1984.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., "Los Problemas del personal no funcionario" en *Revista de Estudios de la Vida Local* nº 225, Instituto de Estudios de Administración, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., "La Función Pública en el marco de la reforma burocrática española" en *Revista de Administración Pública*, nº 107, 1985.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., "Política de personal y rasgos estructurales de la Función Pública española" en *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 220, 1983.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., "Las relaciones de puestos de trabajo I" en *El funcionario Municipal*, nº 368.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., "Las relaciones de puestos de trabajo II" en *El funcionario Municipal*, nº 369-370.
- GONZÁLEZ MONTES, A., *Razón política de la fe cristiana*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1976.
- GONZÁLEZ MONTES, A., *Teología política contemporánea*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1976.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., "De los principios del buen hacer administrativo" en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el S. XXI*, INAP-BOE, Madrid, 2002.

- GORELLI HERNÁNDEZ, J., *El cumplimiento específico de la readmisión obligatoria*, Civitas, Madrid, 1995.
- GORZ, A., *Metamorfosis del Trabajo*, Sistema, Madrid, 1995.
- GORZ, A., *Capitalismo, Socialismo, Ecología*, Hoac, Madrid, 1995.
- GOURNAY, B., *Science Administrative*, Curso impartido en el Institut d'Etudes Politiques de París, 1961-1962. (dos fascículos multicopiados sin comercialización).
- GUAITA MARTORELL, A., "Problemas pendientes en materia de personal", en *Documentación administrativa*, nº 100.
- GUAITA MARTORELL A., "El concepto de acto administrativo" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 7, 1975.
- GUTIÉRREZ DELGADO, J. M. "La Administración pública en el proceso civil; peculiaridades" en *Boletín Informativo del Ministerio de Justicia* nºs 1884-1885, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 2000.
- GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B. "Repercusiones de la declaración de nulidad del concurso para la provisión de plazas laborales en la Administración Pública en los contratos celebrados a su amparo", en *Relaciones laborales*, Tomo I La Ley-Actualidad, Madrid, 1999.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "Puesto de trabajo, plaza, destino y términos análogos en la LFCE: hacia una terminología uniforme" en *Documentación administrativa*, nº 76, 1964.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "La desmitificación de la burocracia" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- GRAU CREUS, M., "El estudio de las Políticas Públicas: enfoques y metodologías de análisis" en Grau, M. y Mateos, A. (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y casos*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2002.
- GRIMAL, P., *El Imperio romano*, Crítica, Barcelona., 2000.
- GUNN, L., "Perspectivas en Gestión Pública" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.
- GUY PETERS, B. y PIERRE, J., "Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 17-18, enero-agosto 2000.
- HABERMAS, J., *Escritos sobre moralidad y eticidad*, 1ª reimpresión, Paidós, Barcelona, 1998.
- HABERMAS, J., *Ciencia y Técnica como 'Ideología'*, Tecnos, Madrid 2002.
- HABERMAS, J., "Trabajo e interacción. Notas sobre la filosofía hegeliana del periodo de Jena" en *Ciencia y Técnica como 'Ideología'*, Tecnos, Madrid, 2002.
- HEIKKILA, T. y ISETT, K. R., "Modeling operational decision making in Public Organizations An Integration of Two Institutional Theories" en *American Review of Public Administration*, vol. 34, No. 1, march, Sage Publications, 2004.
- HEGEL, G. W. F., *El Sistema de la Eticidad*, Editora Nacional, Madrid, 1982. (Edición preparada por Dalmacio Negro Pavón)
- HEGEL, G. W. F., *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*, Ediciones Libertarias/Prodhufi 1993.
- HELD, D. y POLITT, C., *New Forms of Democracy*, Sage, London, 1986.
- HELLER, A., *Ética General*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, A., "Dudas jurisdiccionales sobre selección y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud". Comunicación a la ponencia sobre el personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias" del *XI Congreso Nacional*

de *Derecho del trabajo y de la seguridad social*, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.

HEREDERO, M., *La Clasificación de los puestos de trabajo en la Función Pública. Estudio de la position classification norteamericana y de su proyección a otros ordenamientos de la Función Pública*, ENAP, Madrid, 1961.

HIDALGO DE LA VEGA, M. J. y OTROS, "Roma Imperial" en *Historia de la humanidad*, nº 11, Arlanza, Barcelona, 2001.

HERNÁNDEZ GIL, A., *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Madrid, 1971.

HERNÁNDEZ VIGUERAS, J., "Administración Pública y relaciones laborales" en *Revista Española del Derecho del Trabajo*, nº 79, 1996.

HOMPSON, F. y MILLER, H. T., "New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy" en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 23, nº 4, December 2003, Sage Publications.

HUGHES, O. E., "La Nueva Gestión pública" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.) *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.

HUNTINGTON, S. P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, 6º edic. Paidós, Barcelona, 2001.

HURTADO ORTS, F., *La Iniciativa Pública Local en la Actividad Económica*, FVMP, nº 12, Civitas, Madrid, 1994.

CHRISTOFF, D., *Husserl, Filósofo de todos los tiempos*, Edaf, Madrid, 1979.

ILTING, K. H., "La estructura de la Filosofía del Derecho" en *Estudios sobre la Filosofía del Derecho de Hegel*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989.

INGARDEN, R., *Sobre la responsabilidad*, 2ª edic., Colección Esprit, Caparrós editores, Madrid, 2001.

INGRAM, H., "La implementación: una reseña y un marco que se sugiere" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.

ITURRIAGA NIEVA, R., "La Evaluación como forma de control externo de las Administraciones Públicas" en Bañón i Martínez, R. (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002.

IZQUIERDO HERNÁNDEZ, J. y MOLINA GARCÍA, M., *La laborización de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1996.

IZQUIERDO, A., "Ética y Administración" en Bañón, R y Carrillo, E. (Comp.) *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997.

JAESCHKE, W., *Hegel, La conciencia de la modernidad*, Akal, Madrid, 1998.

JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 1999.

JEREZ MIR, M., *Ciencia Política, un balance de fin de siglo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

JEZE, G., *Principios Fundamentales del Derecho Administrativo*, Tomo II, De Palma Buenos Aires, 1949.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Políticos, directivos y empleados públicos: problemática de la dirección pública en la Administración local" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Administración Única en el Estado Autónomico*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., "Organización Instrumental pública en la ley de organización y funcionamiento de la Administración Pública", en 'El Gobierno y la Administración', en *Documentación Administrativa*, nº 246-248, 1997.

- JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Política y Administración. Un ensayo de teoría empírica para el análisis interdisciplinario de la actividad pública*, Tecnos, Madrid, 1970.
- JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Teoría General de la Administración. La ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico*, Tecnos, Madrid, 1981.
- JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Teoría Administrativa del Gobierno*, Vol I. Macroadministración, Tecnos, Madrid, 1978.
- JIMÉNEZ NIETO, J. I., *Concepto y Método de la Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1978.
- JOUVENEL DE, D., *La Soberanía*, Comares, Granada, 2000.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, J., *La Función Pública en la Europa de los doce*, INAP, Madrid, 1986.
- KANT, I., *Lecciones de Ética*, Crítica, Barcelona, 1988.
- KAST, F. E. y ROSENWEIG, J. E., *Administración en las Organizaciones. Enfoque de Sistemas y de Contingencias*, 2ª Edic., McGraw-Hill, México, 1993.
- KELSEN, H., *Teoría Pura del Derecho*, editorial Porrúa, México, 1993.
- KELSEN, K. y KLUG, U., *Normas Jurídicas y Análisis Lógico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- KELLY, T., "Unlocking the iron cage. Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jürgen Habermas" en *Administration & Society*, vol. 36 nº 1, March, Sage Publications, 2004.
- KING, A. y SCHNEIDER, B., *La primera revolución global*, Informe al club de Roma, Círculo de Lectores, Barcelona, 1992.
- KÖNIG, K., "On the typology of Public Administration" en *International Review of Administrative Sciences* vol. 69, Sage Publications, 2003.
- LACHAUME, J. F., *La Fonction publique*, 2ª édition, Dalloz, París, 1998.
- LASAGABASTER, I., "El recurso al derecho privado en los sistemas de personal en la Administraciones autonómicas y corporaciones locales" en *Función Pública y Laboralización*, Documentación Administrativa, nº 243, 1995.
- LEÓN CAVERO, A. y BAL FRANCÉS, E., "Reflexiones sobre el efecto de las irregularidades presentes en la contratación temporal de las Administraciones Públicas" en *Actualidad jurídica*, nº 296, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- LACROIX, J., *Amor y Persona*, Caparrós/Instituto E. Mounier, Madrid, 1996, traducción de L. A. Aranguren y A. Calvo.
- LAFERRIERE, E., *Traité de la jurisdiction administrative*, París, 1887.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., "La renuncia de la administración Pública al Derecho Administrativo" en *Revista de Administración Pública*, nº 136, 1995.
- LANGROD, G., *El pensamiento administrativo no jurídico*, Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios, Madrid, 1964.
- LAUFER, R. y BURLAUD, A., *Dirección pública: Gestión y Legitimidad*, traducción de Marcos Martín, J. L., INAP, Madrid.
- LECAUSSIN, N., *RATP. Vive l'Etat-Providence*, <http://www.ifrap.org/2-fromages/laRATP.htm>.
- LHÉRISSON, H. H., "Administración Pública y Gerencia" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.
- LE MOIGNE, J. L., *La théorie du système général. Théorie de la modélisation*, PUF, París 1994.

- LE MOIGNE, J. L., *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, París, 1990.
- LESAGE, M., *La Fonction publique en Union Soviétique*, PUF, París, 1973.
- LIPSKY, M., "Los empleados de base en la elaboración de las Políticas Públicas" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.
- LIPSKY, M., "La Burocracia en el nivel callejero. La función crítica de los burócratas en el nivel callejero" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.
- LONGO, F., "Reforma del Empleo Público: Tótem y Tabú" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 2, enero-abril 1995.
- LÓPEZ ÁLVAREZ, E., "Los servicios centrales en las LOFAGE" en Rodríguez Arana y Álvarez Conde (Dirs.), *Estudios sobre la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.
- LÓPEZ ARANGUREN, J. L., *Ética*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1997.
- LÓPEZ HENARES, J. L., "Visión crítica de la reforma de la Función Pública" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. y OTROS, *Derecho comunitario material*, McGraw-Hill, Madrid, 2001.
- LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, J. F., *La configuración jurídica del principio de autoridad*, Civitas, Madrid, 1993.
- LÓPEZ GANDÍA, J., "Algunas consideraciones generales acerca de los problemas aplicativos del derecho del trabajo en la contratación temporal de la Administración" en *Poder Judicial* nº 3, 1986.
- LÓPEZ GANDÍA, J., "El personal estatutario y las fuentes de regulación de sus condiciones de trabajo", en *Actualidad Laboral*, nº 23, 1990.
- LÓPEZ GANDÍA, J., *Contrato de trabajo y figuras afines*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999.
- LÓPEZ GÓMEZ, J. L., "Flexibilidad interna: movilidad funcional del personal de las Administraciones Públicas" en *Aranzadi Social*, Tomo 2, 1996.
- LÓPEZ GÓMEZ, J. L., *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1995.
- LÓPEZ HENARES, J. L., "Determinación de los puestos de trabajos en la Administración de Estado según la LPA" en *Documentación administrativa*, nº 25, 1960.
- LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J., "Novedades Legislativas sobre las Entidades Locales (Contenido Normativo del denominado <Pacto Local>)" en *La Ley*, nº 4771, Viernes 9 abril 1999, 1999.
- LÓPEZ NIETO, F., *La Administración Pública en España*, Ariel, Barcelona, 1989.
- LÓPEZ BALAGUER, M., "Personal estatutario de la Seguridad Social y despido nulo. Comentario a la STSJ de Andalucía de Sevilla de 10 de septiembre de 1999" en *Actualidad Laboral*, n.º 7 - 14 al 20 de febrero, 2000.
- LÓPEZ TERRADA, E.: "La exclusión de la relación funcional interina del orden jurisdiccional" en *Actualidad Laboral*, nº 19, La Ley-Actualidad, Madrid, 1997.
- LÓPEZ TERRADA, E. y NORES TORRES, L. E., "Los riesgos de la inadecuada delimitación del personal estatutario eventual en la ley 30/1999". Comunicación a la ponencia sobre El personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias" del XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.

- LOUSADA AROCHENA, J. F., "La ejecución de sentencias frente a entes públicos en la ley de procedimiento laboral y el impacto de la nueva ley de la jurisdicción contencioso-administrativa en *Revista jurídica la ley*, nº 4948 de 14 de diciembre de 1999, La Ley-Actualidad, Madrid, 1999.
- LLISET BORRELL, F., *Manual de Derecho Local*, El Consultor, Madrid, 2001.
- LLORENTE MARQUÉS, J. y POLO VILLAR, C., "El personal al servicio de las APE" en Crespo Gonzalez, J. y Pastor Albadalejo, G. (Coords.), *Administraciones Públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid, 2002.
- LLORENTE MARQUÉS, J. y POLO VILLAR, C., "El entorno en la nueva gestión pública de personal en España" en Crespo Gonzalez, J. y Pastor Albadalejo, G. (Coords.), *Administraciones Públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid, 2002.
- LLORENTE MARQUÉS, J. y POLO VILLAR, C., "Actividades e instrumentos de gestión de recursos humanos en las APE" en Crespo González, J. y Pastor Albadalejo, G. (Coords.), *Administraciones Públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid, 2002.
- LUHMANN, N., *Fin y Racionalidad en los Sistemas*, Edit. Nacional, Madrid, 1983.
- LUHMANN, N., *Introducción a la Teoría General de los Sistemas*, (Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate) Anthropos, Barcelona y Univ. Iberoamericana, México, 1996.
- LUHMANN, N., *Sistema jurídico y Dogmática jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- LUHMAN, N., *Teoría política del Estado del bienestar*, Alianza editorial, Madrid, 1993.
- LUJÁN ALCARAZ, J., "Responsabilidades laborales de la Administración en los casos de gestión indirecta de servicios de titularidad pública. Comentario a la Sentencia del TSJ del País Vasco de 15 de julio de 1997" en *Aranzadi Social* nº 11, 1997.
- MACINTYRE, J., *Tras la Virtud*, Crítica, Barcelona, 2001.
- MADRID YAGUE, P., "Algunos aspectos de la contratación temporal en las Administraciones Públicas. Contrato de Interinidad, referencia a la Administración de la Seguridad Social" en *La ley* nº 4428, 1 diciembre 1997.
- MALARET I GARCÍA, E., "Servicios Públicos, Funciones Públicas, Garantías de los derechos de los ciudadanos: Perennidad de las necesidades, transformación del contexto". *Revista de Administración Pública*, nº 145, 1998.
- MALARET I GARCÍA, E., "El derecho de la Administración Pública: Derecho Público y Derecho Privado; La relevancia de los principios Constitucionales" en *Derecho Público y Derecho Privado en la actuación de la Administración Pública*, Marcial Pons, Barcelona, 1999.
- MANZANA LAGUARDA, R., *Derechos y deberes de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1996.
- MAP, *Plan de modernización de la Administración General del Estado. Segunda Fase*, MAP, Madrid, 1994.
- MARCO PERLES, G., "The ethical dimension of leadership in the programmes of Total Quality Management" en *Journal of Business Ethics*, 39, Kluwer, Academic, Publishres London, 2002.
- MARINA JALVO, B., "Sobre las últimas reformas italianas del empleo público" en *Revista de Administración Pública*, nº 137, 1995.
- MARINA JALVO, B., *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- MARTÍN MENDICUTE, V., "Los recursos humanos de la Función Pública. Su planificación en el marco de la prospectiva en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

- MARTÍN PÉREZ, P. A., "El Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública y los Funcionarios de Habilitación Nacional" en *Actualidad Administrativa*, nº 24, 2000.
- MARTIN PUEBLA, E., "Trabajadores al servicio de la Administración Pública" en *Relaciones Laborales*, Tomo I, La Ley, Madrid, 1990.
- MARTÍN QUIRÓS, M. A., "La imagen corporativa en la Administración Pública: El punto de encuentro con su público" en *Los Recursos humanos en las Administraciones Públicas*, dirigida por Ángel Rodríguez Fernández, Tecnos, Madrid, 1995.
- MARTIN REBOLLO, L., *Constitución española 25 aniversario*, Aranzadi, Pamplona, 2003.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la Huida del Derecho Administrativo" en *Revista de Administración Pública*, nº 140, 1996.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre las privatizaciones" en *Revista de Administración Pública*, nº 144, 1997.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, 2ª edic. Civitas, Madrid, 1996.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Reflexiones de urgencia sobre el Informe Nolan" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, 1997.
- MARTÍNEZ ABASCAL, V., "La regulación homogénea de las relaciones de trabajo dependiente en la función pública", en *Revista de Derecho Social* núm. 7, julio-septiembre de 1999.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., "Francia" en *Modelos de Función Pública comparada*, Colección informes y documentos MAP-BOE, Madrid, 1997.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., "Italia" en *Modelos de Función Pública comparada*, Colección informes y documentos MAP-BOE, Madrid, 1997.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., "La «materia de personal» en la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa" en *@dministración, CiberRevista de Derecho Administrativo* núm. 9, enero-marzo 1999.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., "Ética, corrupción y Función Pública", en *Actualidad Administrativa*, n.º 30, 2000.
- MARTÍNEZ CACHERO, L. A., Voz "Tecnocracia" en *Diccionario de Ciencias Sociales, Vol II*, dirigido por Salustiano del Campo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.
- MARTÍNEZ MARÍN, A., *Régimen jurídico de los funcionarios*, Tecnos, Madrid, 1999.
- MARTÍNEZ MARÍN, A., *Régimen jurídico de los funcionarios*, 2ª edic., Tecnos, Madrid, 2001.
- MARTÍNEZ MARÍN, A., *El buen funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1990.
- MARTÍNEZ DE LA PEDRAJA ABARCA, A., "¿Por qué se insiste en enfrentar el derecho laboral con los principios constitucionales de acceso a los puestos de trabajo en la Administración Pública?", en *Actualidad Jurídica Aranzadi* Numero 301 de 3 de julio de 1997.
- MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., "La potestad organizatoria y los derechos de los funcionarios públicos" en *La protección Jurídica del ciudadano (Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez)*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1993.
- MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., "El ocaso de la Función Pública española: La reforma del régimen funcional de la ley 22/93 de 29 de diciembre", Civitas, Madrid, 1995.
- MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., *Régimen jurídico de la Función Pública y derecho al cargo*, Civitas-Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense, 1995.

MARTÍNEZ DE VIERGOL, A., "La naturaleza jurídica de la relación contractual de los servidores públicos". Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

MARTÍNEZ DE VIERGOL, A., "Relación laboral común *versus* relación laboral de régimen específico de los servidores públicos.. Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

MARTÍNEZ DE VIERGOL, A., "La delimitación subjetiva de la figura empresarial (ex artículo 1.1 ET); Concepto de Administración Pública (I)". Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

MARTÍNEZ DE VIERGOL, A., "La delimitación subjetiva de la figura empresarial (ex artículo 1.1 e.t.); Concepto de Administración Pública (II)"; La problemática definición del Sector Público ante el reconocimiento constitucional de la iniciativa pública en la economía (artículo 128-2 Constitución Española)". Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

MARTÍNEZ DE VIERGOL, A., "El problema de la externalización de servicios públicos y de la contratación de personal laboral obviando los principios del artículo 103 Constitución Española". Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

MARTÍNEZ DE VIERGOL, A., "La inadmisión de la fijeza laboral como consecuencia de irregularidades contractuales" Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.

MARTÍNEZ NIETO, A., "Eficacia y legalidad en la gestión de Políticas Públicas" en *La Ley*, Vol. 5-1997.

MAURI, J., "Función Pública Local" en *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

MAYNTZ, R., *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Universidad, 1ª reimpresión, Madrid, 1994.

MAYNTZ, R., *Sociología de la organización*, Alianza Universidad, 6ª reimpresión, Madrid, 1996.

MAYNTZ, R., "Los nuevos desafíos de la teoría de la 'Governance'", en *Colección Instituciones y Desarrollo nº 7, noviembre 2000 del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003 <http://www.iigov.org>.

MELTSNER, A. J., *Policy analyst in the bureoucracy*, Berkeley University of California, 1976.

MELTSNER, A. J., "Los siete pecados capitales de los analistas de la Política" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.

MENDONCA, D., *Introducción al análisis normativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., "Contratación temporal laboral y contratación administrativa: un debate inacabado" Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *El contrato de Consultoría y Asistencia*, Civitas, Madrid, 2002.
- MENY, I. y THOENIG, J. C., *Las Políticas Públicas* (versión española de Francisco Morata) Ariel, Barcelona, 1992.
- MERCADER URGUINA, J. R., *La contratación temporal en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999.
- MERCADER URDINA, J. R. y TOLOSA TRIBIÑO, C., *Derecho administrativo laboral*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.
- MERTON, R. K., "La estructura burocrática y la personalidad" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.
- METCALFE, L. J., "Análisis de Políticas Públicas: El arte de lo factible" en 'Políticas Públicas y Organización administrativa' en *Documentación Administrativa*, nº 224-225, 1991.
- METSCALFE, L., "Gestión Pública de la imitación a la innovación" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.
- METZ, J. B., *Teología del Mundo*, Sígueme, Salamanca, 1979.
- METZ, J. B., *Fe en la historia y la sociedad*, Cristiandad, Madrid 1979.
- METZ, J. B.; RAHNER, K.; MOLTSMANN, J. y BOLADO, A., *Dios y la ciudad. Nuevos planteamientos en Teología Política*, Cristiandad, Madrid, 1975.
- MEYNAUD, J., *La tecnocracia ¿mito o realidad?*, Tecnos, Madrid, 1968.
- MIJARES GARCÍA-PELAYO, M. F., "La competencia para la revisión judicial de los actos de recaudación de la seguridad social en la nueva ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa" en *La Ley*, nº 4817, lunes, 14 de junio de 1999, La Ley-Actualidad, Madrid, 1999.
- MIÑAMBRES PUIG, C., *La estabilidad de funcionarios y trabajadores. ¿Una gran distancia entre ambas relaciones de Empleo?*, Consejo económico y social, Madrid 2001.
- MIÑARRO YANINI, M., "La igualdad salarial en el ámbito de las Administraciones Públicas. En torno a la STC 2/1998, de 12 de enero" en *Tribuna Social*, nº 92-93, CISS, Valencia, 1998.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos*.
- MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1984.
- MINTZBERG, H., *La naturaleza del trabajo directivo*, Ariel, Barcelona, 1991.
- MOLERO MARAÑÓN, M. L., *Acceso y Clasificación profesional en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1999.
- MOLINA GARCÍA, M., "Condiciones de acceso al empleo público. Particular referencia a la nacionalidad, la extranjería y la ciudadanía europea". Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- MOLINA GARCÍA, M., *El contrato de trabajo en el sector público*, Comares, Granada, 2000.

- MOLINER TAMBORERO, G., "Regulación de empleo y orden jurisdiccional competente: Aplicación de la doctrina tradicional a una situación nueva" en *La Ley-Actualidad*, nº 4934 de 24 de noviembre de 1999.
- MOLINER TAMBORERO, G., "La contratación de personal laboral por las Administraciones Públicas" en *La Administración Pública como empleador. Aspectos laborales y sindicales. Convenio único para el personal laboral de las Administraciones Públicas* en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo del Poder Judicial, Madrid, 2000.
- MOLTMANN, J., *Teología política, ética política*, Sígueme, Salamanca, 1987.
- MOLTÓ GARCÍA, J. I., *La Administración General del Estado*, Tecnos, Madrid, 1998.
- MONTAGNIER, G. y GUILLIENE, R., *Lexique des termes juridiques*, 13ª édit., Dalloz, París, 2001.
- MONTERO AROCA, J. y OTROS, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral*, Vol I, Civitas, Madrid, 1993.
- MONTORO CHINER, M. J., "El Marco jurídico constitucional sobre el acceso a los empleos públicos" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada 1998.
- MONTORO CHINER, M. J., "Para la reforma del Empleo Público: Nueve proposiciones" en *Revista de Administración Pública*, nº 136, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1995.
- MONTORO Y CASADO DE AMEZUA, J., "Comisión Europea" en *Modelos de Función Pública comparada*, Colección informes y documentos, MAP-BOE, Madrid, 1997.
- MONTOYA MARÍN, E., *Las Empresas Públicas sometidas al derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- MORATA TIERRA F., "Gobernación europea y Políticas Públicas" en *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Ariel, (F. Morata editor) Barcelona, 2000.
- MORELL OCAÑA, L., *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1994.
- MORENO GENE, J., *Los grupos de empresas públicas. Identificación del empresario responsable*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2000.
- MOREY JUAN, A., *La selección de personal en la Administración Pública*, IVAP, Conselleria de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana, Valencia, 1989.
- MOREY JUAN, A., "Las Relaciones de Puestos de Trabajo: Su naturaleza jurídica y problemática" en *Revista General de Derecho*, julio-agosto 2000, Valencia.
- MORFAUX, L.M., *Diccionario de las Ciencias humanas*, Grijalbo, Barcelona, 1985.
- MORGAN, G., *Images of organization*, Sage, Beverly Hills, 1986.
- MUELLER, D. C., *Elección Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- MURE, G. R. G., *La Filosofía de Hegel*, Cátedra, Madrid, 1988.
- MUÑOZ MACHADO, A., "Políticas Públicas y modelos de gestión de las organizaciones" en Bañón i Martínez, R. (comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002.
- MUÑOZ MACHADO, A., *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio público y Mercado I*, Los fundamentos, Civitas, Madrid, 1998.
- MUÑOZ MACHADO, S. y OTROS, *Las estructuras del bienestar en Europa*, Civitas, Madrid, 2000.

- MUÑOZ MACHADO, S. y OTROS, *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Civitas, Madrid, 2002.
- MURILLO ARIAS, M., *Ensayos de Derecho Público*, San José, Editorial Universidad Estatal A Distancia, primera edición, T. I, San José de Costa Rica, 1988.
- MUT GONZÁLEZ, F., *La aplicación del derecho del trabajo en las empresas Públicas*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1997.
- NEUMAN, J., y VON MORGENSTEIN, O., *The Theory of games an economics behavior*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1944.
- NEZARD: *Théorie juridique de la Fonction publique*, París, 1901.
- NICOLAS BERNARD, J. A., *La duración del contrato de trabajo en el Empleo Publico Comares*, Granada, 2002.
- NIETO GARCIA, A., *Administración y Burocracia*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1961.
- NIETO GARCIA, A., "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de Funcionarios" en *Estudios sobre la Burocracia Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- NIETO GARCIA, A., *La Burocracia. El Pensamiento burocrático*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- NIETO GARCIA, A., *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984.
- NIETO GARCIA, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986.
- NIETO GARCIA, A., *La Nueva organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1996.
- NIETO GARCIA, A., "Los estudios sobre la Administración Pública: La necesidad de construir una disciplina que se la base formativa de una clase directiva profesionalizada" en *Estudios de Derecho y de Ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- NOLAN, A. "Normas de conducta para la vida pública" en *Documentos INAP*, nº 9, Ministerio de Administración Pública, Madrid, 1996.
- OCHARD, R. A., "Sobre un enfoque de la Teoría General de los Sistemas", en Bertalanffy, L. von; Ross Asby, w. y Weimber, G. M. *Tendencias en la Teoría General de Sistemas*, Alianza Universidad, 3ª reimp. Madrid, 1987.
- O.C.D.E., *La Administración al servicio del público*, BOE-MAP, Madrid, 1988.
- O.C.D.E., *Flexibilidad y Gestión de personal en la Administración Pública*, BOE-MAP, Madrid, 1995.
- O.C.D.E., *La transformación de la Gestión Pública. La reforma en los países de la O.C.D.E.*, BOE-MAP, Madrid, 1997.
- OFFE, C., *La Gestión Política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- OJEDA AVILÉS, A., "El empleo temporal en las Administraciones Públicas (Una aproximación unitaria)" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 56, 1987.
- OJEDA AVILÉS, A., "Los límites del paradigma laboral en la Función Pública" en *Relaciones Laborales* Tomo I 1991, La ley, Madrid, 1991.
- OJEDA AVILÉS, A., "Las relaciones laborales especiales" en *Relaciones Laborales*, Tomo I, La Ley, Madrid, 1990.
- OJEDA AVILÉS, A., *Los acuerdos de estabilización del personal temporal en las Administraciones Públicas, El modelo de la junta de Andalucía*, Comares, Granada, 1998.

- OLÍAS DE LIMA GETE, B., "Gestión Pública, Gestión privada de los recursos humanos" en *La Gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas*, Edit. Complutense, Madrid, 1995.
- OLÍAS DE LIMA GETE, B., "Modelos de ordenación del Empleo público. El sistema actual" en *La Gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas*, Edit. Complutense, Madrid, 1995.
- OLÍAS DE LIMA GETE, B., "La evolución de la Gestión pública. La Nueva Gestión Pública" en Olías de Lima, B. (Coord.), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.
- OLÍAS DE LIMA GETE, B., "Las Administraciones Públicas españolas: Balances y perspectivas" en Crespo Gonzalez, J. y Pastor Albadalejo, G. (Coords.), *Administraciones Públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid, 2002.
- OLIVA-GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "Los cuerpos de funcionarios", en *Documentación administrativa*, nº 124, INAP, Madrid, 1968.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A., *Ciencia de la Administración*, Vol I Teoría de la Organización y Gestión Pública, UNED, Madrid, 1999.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A., "Organizaciones, Gobiernos, Administraciones Públicas" en De Blas Guerrero, A. y Pastor Verdú, J. (Coords.), *Fundamentos de Ciencia Política*, UNED, Madrid, 1997.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A., y Parrado Díez, S., *Ciencia de la Administración*, Vol II Los Sistemas Administrativos, UNED, Madrid, 2000.
- ORTEGA ALVAREZ, L., "La carrera administrativa en Italia" en *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987.
- ORTEGA ALVAREZ, L., "Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 26, 1980.
- ORTEGA ALVAREZ, L., "El reto dogmático del principio de eficacia", en *Revista de Administración Pública*, nº 133, 1994.
- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T., *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, 1ª reimpresión, Barcelona, 1995.
- PADROS I CASTILLÓN, X., "Derecho Público y Derecho Privado en la contratación de la Administración Pública" en *Derecho Público y Derecho Privado en la actuación de la Administración Pública*, Marcial Pons, Barcelona, 1999.
- PALOMAR OLMEDA, A., "La incidencia de las nuevas reformas legislativas en la redefinición del estatuto de los funcionarios públicos", en *Revista de Administración Pública*, nº 134, 1994.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los Funcionarios Públicos*, 3ª edición, Dikynson, Madrid, 1996.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los Funcionarios Públicos*, 5ª edición, Dikynson, Madrid, 2000.
- PALOMAR OLMEDA, A., "La Organización Instrumental Pública" en *El Gobierno y la Administración*, Documentación Administrativa, nº 246-248, 1997.
- PALOMAR OLMEDA, A., "Planes de Empleo y reforma administrativa" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 2 enero-abril, 1995.
- PALOMAR OLMEDA, A., *La Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*, McGraw-Hill, Madrid 1997.
- PALOMAR OLMEDA, A., "La Planificación de los recursos humanos: Marco general y normativo" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada 1998.

- PALOMAR OLMEDA, A., *Curso de Valoración de puestos de trabajo y Evaluación del desempeño en las entidades locales*, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid 26 al 26 de enero de 1995.
- PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H., *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*, Dikynson, Madrid 1995.
- PAN SUK, K., "La reforma en la Administración de los Recursos Humanos en el Gobierno: Un panorama comparado" en *Gestión y Política Pública*, Vol. III, nº 2, Centro de investigación y docencia económicas México, 1999.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo Vol I: Parte General*, 6ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo Vol II: Organización y Empleo público*, 8ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- PARADA VÁZQUEZ, R., "La degeneración del modelo de Función Pública", en *Revista de Administración Pública*, nº 150, 1999.
- PAREJO ALONSO, L., "La Eficacia, principio de la actuación de la Administración" trabajo inserto en *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, MAP, Madrid, 1995.
- PAREJO ALONSO, L., "La nueva regulación del llamado Silencio Administrativo" en *La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común*, Documentación Administrativa, nº 254-255, 1999.
- PAREJO ALONSO, L., y OTROS, *Manual de Derecho Administrativo*, Parte general, Vol. I, 5ª edic. Ariel, Barcelona, 1998.
- PARRADO DÍEZ, S., "El liderazgo y la gestión directiva en las organizaciones Públicas: El estado de la cuestión" en Olías de Lima, B. (Coord.), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.
- PARRADO DÍEZ, S., *Sistemas administrativos comparados*, Tecnos, Madrid, 2002.
- PARSONS, T., *El sistema social*, Alianza edit., Madrid, 1982.
- PASSERIN D'ENTRÈVES, A., *La Noción de Estado*, Ariel, Barcelona, 2001.
- PEISER, G., *Droit administratif de la Fonction publique*, 16ª édition, Dalloz Editeur, París, 2001.
- PÉREZ LUQUE, A., "¿Son los Funcionarios locales servidores de los políticos locales?" en *El consultor de los Ayuntamientos*, nº 12, Abella, Madrid, 1996.
- PÉREZ LUQUE, A., "Especialidades de los procesos selectivos en el personal selectivo y eventual" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998.
- PÉREZ LUQUE, A., "La Laboralización y Funcionarización del personal de la Administración Local: La vía de la ilegalidad y el único camino posible" en *El consultor de los Ayuntamientos*, nº 21, 1996.
- PÉREZ LUQUE, A., *La estructura de personal de las Corporaciones Locales*, Comares, Granada, 1999.
- PÉREZ MENAYO, V., "La calidad Social un nuevo paradigma en las Políticas europeas" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas* nº 20, enero-abril, 2001.
- PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, 2ª edición, 1ª reimpresión Madrid, 1997.
- PERRY, J. L. y KRAEMER, J. L., *Public Management: Public and Private perspectives*, Mayfield Publishing Co, California, 1983.
- PETRELLA, R., *El bien común*, Elogio de la solidaridad, Debate, Madrid, 1997.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., "El Proyecto de Estatuto de la Función Pública" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998.

- POLLIT, Ch., *Managerialism and the Public Services. The Anglo-american experience*, Blackwell, Oxford, 1990.
- PONIATOWSKI, M., *Conducir el cambio. Ensayo sobre el poder*, Dopesa, Barcelona, 1975.
- PRADOS REYES, F. J., "Las peculiaridades de la relación de trabajo en el empleo público" en *Actualidad Laboral*, nº 16, 1990.
- PRATS I CATALÁ, J., *Teoría jurídica de la Organización Administrativa; Revisión de sus fundamentos*, Tesis doctoral, Univ. Autónoma de Barcelona, 1973.
- PRATS I CATALÁ, J., *Primeros informes sobre criterios de reordenación de la Función Pública*, Comunidad de Madrid, 1985-86.
- PRATS I CATALÁ, J., "Política, Gestión y Administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas", *Documentación administrativa*, nº 210-211, 1987.
- PRATS I CATALÁ, J. y COMPANY SANUS, J., "Régimen disciplinario laboral y funcionarial en las Administraciones Públicas" en *Delitos de los funcionarios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.
- PRATS I CATALÁ, J., "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: La obligada distinción entre Función Pública y Empleo Público", en 'Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una Función directiva Pública en España', en *Documentación administrativa*, nº 241-242, 1995.
- PRATS I CATALÁ, J., "Derecho y *Management* en las Administraciones Públicas" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.
- PRATS I CATALÁ, J., "La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales" en *Colección documentos*, nº 66 del *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003. <http://www.iigov.org>.
- PRATS I CATALÁ, J., "Derecho y *Management* en las Administraciones Públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)" en *Colección documentos nº 46 del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, 2003, <http://www.iigov.org>.
- PRESMAN, J. L. y WILDAVSKY, A., *Implementation*, 3º edic., Berkeley, Univ. of California press, 1984.
- PRIETO SANCHIS, L., *Sobre Principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- PRIGOGINE, I., *¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden*, Tusquets, Barcelona, 1988.
- PRIGOGINE, I. y STENGERS, I., *La nueva alianza: Metamorfosis de la ciencia*, Alianza Editorial, 2ª edic. 3º reimp., Madrid, 2002.
- PRIGOGINE, I. y GRIGORIE, N., *La estructura de lo complejo*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- PRIGOGINE, I., *Las leyes del caos*, Crítica, Barcelona, 1999.
- QUINTANILLA NAVARRO, B. y MADRID YAGÜE, P., "Las empresas de trabajo temporal en la ley 53/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la ley de contratos de las Administraciones Públicas" Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- RABOTNIKOF, N., *Max Weber: Desencanto, Política y Democracia*, Universidad Nacional de México, México, 1989.

- RAMIÓ MATAS, C., *Teoría de la organización y Administración Pública*, Tecnos-Univ. Pompeu Fabra, Madrid, 1999.
- RAMIÓ MATAS, C., "Las Administraciones Públicas" en Alcántara, M. y Martínez, A. (Eds.), *Política y Gobierno en España*, 2ª edic. Tirant lo Blanc, Valencia, 2001.
- RAMIÓ MATAS, C., "Las auditorias de gestión: La Evaluación de las dimensiones organizativas de la Administración" en Bañón i Martínez, R. (Comp.) *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002.
- RAMONET, I., *Un mundo sin rumbo*, Mondadori, Barcelona, 2003.
- RAMOS RODRÍGUEZ, R., "Análisis de la realidad jurídica de las Policías locales", con especial referencia a las de la Comunidad Valenciana en *Revista General de Derecho*, nº 673-674 (octubre-Noviembre), Valencia, 2000.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M., "La Administración de las Comunidades Autónomas" en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, INAP-Montecorvo, Madrid, 2003.
- REDONDO LEBRERO, J. C., "El personal al servicio de las APE en perspectiva histórica" en Crespo Gonzalez, J. y Pastor Albadalejo, G. (Coords.), *Administraciones Públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid, 2002.
- REGONNI, G., "El estudio de las Políticas Públicas " en 'Políticas Públicas y Organización administrativa' en *Documentación Administrativa*, nº 224-225, INAP, Madrid, 1991.
- RICARDO HOYOS, J., "Reflexiones sobre los fenómenos de la liberalización y la privatización en España" en *Actualidad administrativa*, nº 43, 2000.
- RIKER, W. H., "Teoría de los juegos y de las coaliciones políticas ", en Battle, A. (coord.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, Barcelona, 1992.
- RODENAS CALATAYUD, A., *Sobre la justificación de la autoridad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- RODRÍGUEZ, J. L., *Lógica de los Sistemas Jurídicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- RODRÍGUEZ DEVESA, C., *Ley de procedimiento laboral y jurisprudencia*, Trivium, Madrid, 1996.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "Flexibilidad en la Administración Pública: Una necesidad inaplazable", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 170, 1997.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A., "El problema de los recursos humanos en las Administraciones Públicas" en *Los Recursos humanos en las Administraciones Públicas*, dirigida por Ángel Rodríguez Fernández, Tecnos, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La huida del derecho de trabajo" en *Relaciones Laborales*, nº 12, 1992.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., *La presunción de existencia del contrato de trabajo*, Civitas, Madrid, 1994.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., *El Estatuto de los Funcionarios Públicos. Su convergencia con el Estatuto de los Trabajadores*, Comares, Granada, 1997.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., "Funcionarización y Laboralización del personal al servicio de las Administraciones Públicas" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., *La cesión ilegal de Trabajadores tras la reforma de 1994*, Tecnos, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., "La funcionarización del personal laboral al servicio de las administraciones Públicas: la constitucionalidad de la medida y la limitación de sujetos" Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las

administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.*

RODRÍGUEZ RAMOS, P. T., *El Contrato de interinidad por vacante*, Tirant lo blanc, Valencia, 1996.

ROHR, J. A., "La ética en la Administración pública: un informe sobre el estado de la disciplina" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.

ROJAS GUZMÁN, G., *Los principios del Derecho Laboral Administrativo en el régimen de empleo público de Costa Rica*, Tesis de Graduación para la Licenciatura en Derecho de la Universidad Escuela libre de Derecho de Costa Rica, Diciembre, 1999.

ROJO TORRECILLA, E., "La relación del personal laboral al servicio de las administraciones Públicas", Primera ponencia del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.*

ROLDAN HERVÁS, J. M. y OTROS, *Historia de Roma*, Vol. II, "El Imperio Romano", Cátedra, Madrid, 1995.

ROLDÁN HERVÁS, J. M. y OTROS, "Roma Republicana" en *Historia de la humanidad*, nº 10, Arlanza, Barcelona, 2001.

ROMAN MASEDO, L., *Funcionarios públicos y Función Pública en la transición española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

ROMAN MASEDO, L., "La cultura organizativa y la ética pública" en Olías de Lima, B. (Coord.), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

ROMANO, A., "El Derecho Administrativo italiano: aspectos de su evolución" en *El Derecho Administrativo en Italia (I)*, Documentación Administrativa, nº 248-249, 1997.

ROMAY BECCARIA, J. M., "Personal contratado al servicio de la Administración" en *Documentación Administrativa*, nº 50, 1962.

ROMERO BURILLO, A. M., "El trabajador indefinido no fijo de plantilla: una nueva solución a la contratación temporal irregular de la Administración Pública". Comunicación a la ponencia I sobre la relación del personal laboral al servicio de la Administración Pública del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.*

ROMERO RÓDENAS, M. J., "Algunas particularidades del proceso de trabajo contra las Administraciones Públicas" en *Actualidad Laboral*, nº 25, 1998.

ROQUETA BUJ, R., "La contratación administrativa de personal: Evolución", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000.*

ROQUETA BUJ, R., "La Administración y el personal a su servicio. Notas que definen y diferencian la relación funcionarial, Estatutaria, Laboral y la Contratación administrativa" en *La Administración Pública como empleador. Aspectos laborales y sindicales. Convenio único para el personal laboral de las Administraciones Públicas en Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo del Poder Judicial, Madrid, 2000.

ROSADO PACHECO, S., *El proceso de personal en la jurisdicción contencioso-administrativa*, Marcial Pons, Madrid 1997.

ROYO VILLANOVA, S., "El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo derecho español", en *Revista de Administración Pública*, nº 44, 1964.

RUANO DE LA FUENTE, J. M., "La doble naturaleza técnica y política de la Evaluación del rendimiento" en Bañón i Martínez, R. (Comp.), *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2002.

- RUANO RODRÍGUEZ, L., *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- RUEDA, S., "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa" en Biblioteca "*Ciudades para un futuro más sostenible*", UPM, 1998.
- RUIZ MANERO, J., *Jurisdicción y Normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- RUIZ OLABUENAGA, J. L., *Sociología de las Organizaciones*, Univ. Deusto, Bilbao, 1995.
- SAINZ MORENO, F., "Estatuto de la función pública después de la STC 99/87 y la ley 23/88" en *Revista de Administración Pública*, nº 117, 1988.
- SALA FRANCO, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, INAP, Madrid, 1989.
- SALA FRANCO, T., "La contratación temporal en la Administración Pública" en *Poder Judicial*, nº 3, 1986.
- SALA FRANCO, T. y RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M., "La Carrera profesional del personal laboral de la Administración Pública" en *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987.
- SALMERÓN SALTO, M. H., "Modelos comparados de empleo público" en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, (colección Estudios de Administración), Tomo XLII, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., "Del Estatuto a la reforma de la Función Pública" en *El País* de 5 de septiembre de 1998.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., "Marco jurídico y competencial del personal al servicio de las Administraciones Públicas", en *Situación actual y tendencias de la Función Pública Española*, Comares, Granada, 1998.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., "El régimen jurídico del personal al servicio de la Administración Pública (régimen estatutario y laboralización)" en *Derecho público y derecho privado en la actuación de la Administración Pública*, Marcial Pons, 1999.
- SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., "La regulación del PCNF: ¿técnica obsoleta o paradigma de futuro?" Comunicación a la ponencia primera sobre la relación del personal laboral al servicio de administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo, Volumen I*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2ª edición, Madrid, 1998.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo, Volumen II*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.
- SANTI ROMANO, *El Ordenamiento Jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.
- SANTOS ROMERO, J. C., "El estatuto funcionarial: Obligaciones y régimen disciplinario" en *Temas Municipales 2*, Diputación de Valencia, Valencia, 1998.
- SAUVY, A., *La burocracia*, Eudeba, Buenos Aires, 1965.
- SAUVY, A., *La Bureaucratie*, PUF, Colección Que-sais-je, París, 1961.
- SHELLER, M., *Ordo Amoris*, Traducción de X. Zubiri. Caparrós/Instituto E. Mounier, Madrid, 1996.
- SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2003.

- SCHMITT, C., *Sobre los tres modos de pensar la Ciencia Jurídica*, Tecnos, Madrid, 1996.
- SEGURA ORTEGA, M., *La racionalidad jurídica*, Tecnos, Madrid, 1998.
- SEGURA ORTEGA, M., *Teoría del Derecho*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991.
- SEMPERE NAVARRO, A.; CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J., "Contrato temporal para obra o servicio determinado: delimitación y efectos de su irregular celebración en las Administraciones Públicas. Comentario de la Sentencia del TSJ de Castilla y León-Burgos de 5 de junio de 1996" en *Aranzadi Social* Tomo 2 1996, Aranzadi, Pamplona, 1996.
- SEMPERE NAVARRO, A., "Estudio sistemático de la jurisprudencia recaída en unificación de doctrina (septiembre 1993)" en *Aranzadi Social*, nº 32, Pamplona, 1993.
- SEMPERE NAVARRO, A. y GARCÍA LÓPEZ, R., *Jurisprudencia social-Unificación de doctrina 1991-1992*, Aranzadi, Pamplona, 1993.
- SERRANO ARGÜELLO, N., "La naturaleza jurídica de la relación contractual de los servidores públicos". Comunicación a la ponencia sobre El personal estatutario al servicio de Instituciones Sanitarias" del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- SERRANO ARGUESO, M., "El origen legal de la relación laboral de los penados en las instituciones penitenciarias. Una excepción a la configuración tradicional del nacimiento de la relación laboral", Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las Administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- SERRANO PASCUAL, A., *El Personal de las entidades locales, Análisis de su régimen jurídico*, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Abella, Madrid, 1997.
- SERRANO PASCUAL, A., y TERUEL MELERO, M. P., *Las funciones directivas en las entidades locales*, Bayer Hnos, 2000.
- SHAND, D. y SOHAIL, S., "El papel de la reforma del funcionariado en la lucha contra la corrupción" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 21, 2001.
- SHUBIK, M., *Readings in game theory and political behaviour*, Doubleday, Garden City, 1954.
- SNYDER, R., "Game theory and the Analysis of political behaviour" en Bailey, S., *Research Frontiers in Politics and Government*, The Brookings Institution, Washington, 1955.
- SORIANO, R., *Sociología del derecho*, Ariel, Barcelona, 1997.
- SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, 4ª edición, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1999.
- SOSA WAGNER, F., *La construcción del Estado y del Derecho administrativo. Ideario jurídico-político de Posada Herrera*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.
- SOSA WAGNER, F., "Los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Una reflexión desde la historia" en *Revista de Estudios Locales*, nº extraordinario de julio 1997.
- SPENCER, H., *The study of sociology*, University of Michigan, Michigan, 1961.
- SUANCES MARCOS, M. A., *Max Scheler, Principios de una ética personalista*, Herder, Barcelona, 1989.
- SUAY RINCÓN, J., "La reforma de la función pública. Su impacto sobre la burocracia española" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 56, 1987.

- SUBIRATS HUMET, J., *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid, 1994.
- SUBIRATS HUMET, J., "La Administración Pública como problema. El análisis de Políticas Públicas como propuesta" en 'Políticas Públicas y Organización administrativa' en *Documentación Administrativa*, nº 224-225, 1991.
- SUBIRATS HUMET, J., "Los estudios de Ciencia de la Administración en España" en 'Ciencia Política y de la Administración', R. Cotarelo (Director/Coord.), (Román Reyes Edit.), en *Las Ciencias sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas*. Ed. complutense, Madrid, 1995.
- SUBIRATS HUMET, J., "Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública. Problemas y riesgos de una vida en común" en Brugué, Q. y Subirats, J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.
- SUBIRATS HUMET, J., "Un problema de estilo. La formación de las Políticas Públicas en España", en *Cuadernos y Debates* nº 38, 1992.
- SUBIRATS HUMET, J. y GOMÁ, R., "Políticas Públicas: Hacia la renovación del instrumental de análisis" en *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998.
- SUBIRATS HUMET, J., y GOMÁ, R., "La dimensión de estilo de las Políticas Públicas en España: Entramados institucionales y redes de actores" en *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998.
- SUBIRATS HUMET, J., y GOMÁ, R., "Las Políticas Públicas" en Alcántara, M. y Martínez, A. (Eds.) *Política y Gobierno en España*, 2ª edic. Tirant lo Blanc, Valencia, 2001.
- SUBIRATS HUMET, J., y GOMÁ, R., *Veinte años de autonomías en España. Leyes, Políticas Públicas, Instituciones y opinión pública*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2002.
- SULEIMAN, E., "Es Max Weber realmente irrelevante" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, nº 17-18, INAP, Madrid, enero-agosto, 2000.
- TAMAYO SÁEZ, M., "El análisis de las Políticas Públicas" en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997.
- TAMAYO SÁEZ, C., "Problemática de la condena «a la readmisión de los trabajadores» en el ámbito de las Administraciones Públicas", en *Revista General del Derecho*, 1994,
- TARDÍO PATO, J. A., "El orden de prelación de las normas sobre Función Pública y laborales aplicables al personal de la administración y servicios de las Universidades Públicas" en *Actualidad Administrativa* nº 31, 1998.
- TAYLOR, C., *Les institutions dans la vie nationale*, Esprit, nº 200, París, 1994.
- TAYLOR, C., *La ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona, 1994.
- TEAD, O., *El arte de la Administración*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1974.
- TEILHARD DE CHARDIN, P., *Una défense de l'orthogénèse à propos des figures de spécification*, 1955.
- TEILHARD DE CHARDIN, P., *La energía humana*, Taurus, Madrid, 1963.
- THOMPSON, D. F., "La posibilidad de una ética administrativa" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.) *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.
- TOFFLER, A., *El shock del futuro*, Plaza y Janés, Barcelona, 1975.
- TOLOSA TRIBIÑO, C., "Otra vez sobre la delimitación de competencias entre el orden social y el Contencioso-Administrativo (Comentario a la Disposición adicional vigésima cuarta de la ley 50/1998, de 30 de diciembre)" en *Actualidad Aranzadi*, nº 393 de 3 de junio de 1999.

- TORRENTS MARGALEF, J., "Las difusas fronteras de la exclusión del personal al servicio de las administraciones Públicas: la laboralización en el empleo público" comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- TORRENTS MARGALEF, J., "La aplicación del derecho del trabajo en la administración pública" Comunicación a la ponencia general sobre las relaciones laborales en las administraciones Públicas del *XI Congreso Nacional de Derecho del trabajo y de la seguridad social, celebrado en Valencia los días 19 y 20 de mayo de 2000*.
- URIARTE, E., *Introducción a la Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2002.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, L., "La Ética pública y el control jurisdiccional de la actividad administrativa" en *Boletín del Ministerio de Justicia*, n° 1994, febrero, 2003.
- VALCÁRCCEL, A., *Ética contra Estética*, Crítica, Barcelona, 1998.
- VAN PARIJS, P., "Ingreso básico justicia y eficacia" en (AA.VV.), *Ética y empresa: una visión multidisciplinar*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1997.
- VANDELLI, L., "Tendencias del Derecho Administrativo en Italia" en *El Derecho Administrativo en Italia (I)*, Documentación Administrativa n° 248-249, 1997.
- VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., "Personal al servicio de la Administración (comentario a la sentencia de la sala quinta del tribunal supremo de 8 de mayo de 1985) en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 46, 1985.
- VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. J., "Empleados públicos y funcionarios: Algunas ideas sobre la Función directiva" en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, n° 10, septiembre-diciembre, 1997.
- VERA JURADO, D. J., "La reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones civiles y laborales" en *Revista de Administración Pública*, n° 134, 1994.
- VIDAL GIL, E. J., *Derecho, Filosofía y Política en Jean Lacroix*, Dikynson, Madrid, 1998.
- VILLAR PALASÍ, J. L., "Diez años de la Ley de Funcionarios" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 2, 1974.
- VILLORIA MENDIETA, M., "La crisis del concepto del interés general y la ética del Funcionario Público" en *Papeles de trabajo*, n° 395, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1995.
- VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E., *Manual de gestión de Recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 1997.
- VILLORIA MENDIETA, M., "La gestión de las personas en las Administraciones Públicas postburocráticas: Un enfoque estratégico" en Bañon, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997.
- VILLORIA MENDIETA, M., "Modernización administrativa y gobierno postburocrático" en Bañon, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997.
- VILLORO, L., *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, Fondo de cultura económica, México, 1997.
- WADE, H. W. R., *Derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.
- WASHINTONG, S. y ARMSTRONG, E., *La ética en el servicio público. Informe del Servicio de Gestión Pública de la OCDE*, MAP, Madrid, 2000.
- WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, 10ª reimpresión para España, 1993.
- WEBER, M., *El Político y el Científico*. Alianza editorial, Madrid, 1997.

WEBER, M., "La Burocracia" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.

WEBER, M., *Escritos Políticos*, Folios, México, 1982.

WIENER, N., *Cybernetics*, MIT Press, 2º edic., Massachusetts, 1965.

WILDAVSKY, A., "Administración sin Jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura económica, México, 1999.

ZURBRIGGEN, C., "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", en *Colección Documentos del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, Barcelona, 2003. <http://www.iigov.org>.

ZUMALACÁRREGUI PITA, L., "Las irregularidades en la contratación temporal de las Administraciones Públicas, comentario a la STS 20 enero 1998", en *El Derecho* nº 899, lunes 14 de diciembre de 1998, El Derecho, Madrid, 1998.