



**INTERVENCIÓN DEL MINISTRO EN EL CONGRESO  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE ESTATUTO  
BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO**

2 de noviembre de 2006



Señorías. Hace casi 180 años, en 1828, Luís López Ballesteros -Ministro como yo- presentó, en esta misma tribuna, un proyecto de Estatuto del Empleado Público, que representó el primer intento moderno de ordenar la función pública española.

Desde entonces hasta hoy ha habido otros muchos ensayos, algunos con más éxito, otros fallidos y otros sólo parciales o provisionales.

Y, aunque, vistas en perspectiva, nuestras estructuras administrativas han experimentado un importante avance, siguen arrastrando algunos males endémicos que ninguna de las reformas abordadas han permitido solucionar; entre otros, la rigidez funcional y organizativa, el predominio del funcionamiento departamental frente al concepto global de Administración, la ausencia de sistemas de evaluación del rendimiento y las tensiones derivadas de la distinción entre cuerpos especiales y generales de funcionarios.



Este Estatuto que hoy presento es el más moderno intento para resolver esos problemas que venimos arrastrando. Y es también la respuesta a una aspiración aún no resuelta en la historia de nuestra democracia, nada menos que el mandato constitucional de regular la situación de los empleados públicos españoles.

Un Estatuto que tiene dos características esenciales, que quiero destacar:

1. Es la primera vez que se garantiza por Ley el acceso a la función pública en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, haciendo efectivo el derecho constitucional.
2. Es también la primera vez que se recoge en un único texto articulado una completa regulación de los empleados públicos y de sus características intrínsecas, que los hacen diferentes a los empleados del sector privado, que ya gozan de un Estatuto de los Trabajadores desde hace décadas.



Señorías. Para el Gobierno la mejora y modernización de la Administración son objetivos básicos, porque creemos en lo público como factor de desarrollo y progreso imprescindible para toda sociedad y, lo que es aún más importante, porque lo público representa una verdadera garantía de las libertades para los ciudadanos y una auténtica fábrica de derechos para todos nosotros por igual.

Es nuestro objetivo que lo público funcione bien, que sea eficiente y que sirva de manera adecuada a los intereses de los ciudadanos.

Y para ello queremos abordar una reforma que nos permita pasar de la Administración que tenemos a la Administración que necesitamos, acorde con las demandas surgidas de las nuevas realidades sociales y tecnológicas.



Una Administración en la que deje de haber colas, trámites innecesarios, peticiones a los ciudadanos de documentación de la que ya dispone el aparato burocrático. Una Administración con mecanismos y estructuras mejor preparadas para gobernar la complejidad, para desarrollar las políticas públicas con eficacia.

Una Administración acorde con la sociedad española de nuestro tiempo, una Administración para el siglo XXI, dentro de la cual su principal recurso, su capital más importante, que son los empleados públicos, merecen un nuevo marco de actuación, como es este Estatuto Básico, moderno, plenamente racional y orientado a la eficiencia en el servicio a los ciudadanos.

Señorías, la finalidad principal de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que debatimos hoy consiste en adecuar el empleo público a la realidad actual y del inmediato futuro de nuestro país.



Ello implica reconsiderar las cualidades que han de tener los empleados públicos en la actualidad, para promover las que procuran una perspectiva enfocada hacia la gestión, una actitud favorable hacia la formación continua, una capacidad de adaptación a entornos cada vez más cambiantes y una actitud de responsabilidad ante los resultados de la labor individual y colectiva.

Necesitamos, por lo tanto, mecanismos que nos permitan disponer de trabajadores públicos más motivados y cuyo esfuerzo sea valorado adecuadamente, de manera que se impliquen en mayor medida en la consecución de resultados, es decir, en la atención a las demandas de los ciudadanos y en la resolución de sus necesidades.

Señorías. Como ya he señalado, ha habido diversos intentos anteriores de regular la función pública que no han logrado ser culminados con la aprobación de un genuino Estatuto. De hecho, una breve ojeada al pasado nos permite observar que la historia administrativa de España es toda una sucesión interminable de críticas y de reformas, o mejor dicho de intentos de reforma, de la burocracia.



De antemano, podemos señalar, siguiendo a Max Weber, que la hoy tan denostada “burocracia” representó en su día un avance muy importante hacia la racionalidad, entre otras cosas porque la burocracia garantizaba independencia frente a la arbitrariedad y aseguraba objetividad frente al despotismo.

La Administración española se fue construyendo a lo largo del siglo XIX de una manera desordenada, y además era una Administración en la que anidaban vicios muy perturbadores, como el reparto de prebendas y el parasitismo, lacras administrativas que se sumaban a otros problemas, como la desconfianza recíproca entre la organización, que era ducha en el manejo de las cesantías por conveniencias políticas, y los empleados públicos.

Ensayos de Estatuto como las reformas de Luis López Ballesteros en 1828, ya citada, o la de Bravo Murillo en 1852 y O'Donnell en 1866, constituyeron intentos de lograr una reglamentación moderna para los funcionarios, con los cuales el orden empezó a sustituir al caos y los méritos a la arbitrariedad.



Sin embargo, estos esfuerzos chocaron con los vaivenes de la política decimonónica, de manera que los avances fueron muy limitados y algunos problemas se enquistaron en la propia estructura de la Administración.

Ya entrado el siglo XX, el conocido como Estatuto Maura, de 1918, fue otro intento serio de reforma del aparato burocrático español, que no impidió que se viera lastrado por otro conjunto de problemas que, en parte, han llegado hasta nuestros días.

También en estos asuntos, es la Constitución Española la que estableció finalmente los requisitos para una burocracia racional y moderna en la Administración Pública de nuestro país, a partir de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso, de transparencia e imparcialidad en la gestión, y de respeto a los derechos sindicales de los empleados públicos en la organización del trabajo.

Pero, pese a que el artículo 103.3 de la Constitución prevé la existencia de un Estatuto de los funcionarios públicos, en la actualidad, como ya he mencionado, no existe una Ley que dé cumplimiento a dicho mandato constitucional.



No obstante, se han ido aprobando, con posterioridad a la Constitución, leyes básicas que han abordado diferentes aspectos de esta materia estatutaria, como la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, y la Ley 9/1987, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Ante esta dispersión normativa resulta evidente la necesidad de definir un marco global que unifique la legislación estatutaria, que incluso convive con textos preconstitucionales aún vigentes, como el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.



A esa necesidad se une la de adecuar a la realidad actual una Administración que, en estos casi veintiocho años, ha experimentado profundos cambios, marcados por la intensa descentralización producida por el desarrollo autonómico, la introducción de las nuevas tecnologías y el incremento de las exigencias ciudadanas de mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

Es por ello que el Gobierno se puso, desde el principio, a trabajar decididamente para superar dichas carencias, desarrollando un proceso de elaboración de esta Ley de Estatuto Básico que ha seguido, en todo momento, los principios de participación y de búsqueda del consenso.

En ese sentido, la elaboración de este proyecto de Ley ha sido fruto de un gran esfuerzo de diálogo y negociación con los partidos políticos, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los agentes sociales, desarrollado a lo largo de los últimos dos años.



El 16 de septiembre de 2004 se creó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, formada por expertos de diversos ámbitos, que elaboró un informe que fue presentado el 25 de abril de 2005. Ese mismo día fue publicado en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas, para que todos los ciudadanos interesados lo conociesen y envasen sus comentarios, recibándose unas 240 aportaciones.

A partir de entonces comenzó el debate del Informe en varios foros, coordinados desde el Ministerio de Administraciones Públicas.

Con las Comunidades Autónomas, en el seno de la Comisión para la Coordinación de la Función Pública, se han mantenido un total de ocho reuniones, ocho más con las organizaciones sindicales, tres encuentros con la FEMP y varios contactos con asociaciones de empleados públicos, como FEDECA y COSITAL.



Ha habido también dos reuniones de la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas, con la asistencia de los consejeros de las Comunidades Autónomas, y una de la Comisión Nacional de Administración Local, con presencia de la FEMP, para tratar el borrador del Estatuto Básico.

Además, he comparecido en dos ocasiones ante la Comisión de Administraciones Públicas de esta Cámara, una el 28 de junio de 2005, para informar sobre las líneas generales en que se basaba la elaboración del Estatuto, y otra el 29 de marzo de 2006, para presentar el borrador del Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Esta Ley, por ello, es fruto de las aportaciones de muchas personas y se puede decir, sin lugar a dudas, que se trata de una genuina obra colectiva, como corresponde a la materia tratada.



Señorías, a continuación resumiré, con la mayor brevedad posible, los contenidos del Estatuto, remarcando lo que considero que son sus rasgos principales, con lo que espero poder ofrecerles una perspectiva precisa de las prioridades a las que responde.

En primer lugar, el Estatuto supone la fijación de un modelo homogéneo de Función Pública, un marco básico que representa un mínimo común denominador para todos los empleados públicos del país, al tiempo que respeta las competencias de las demás administraciones para adaptar las normas generales a sus condiciones específicas, lo que permitirá que se den las respuestas más adecuadas a las necesidades de servicio a los ciudadanos sin salirse nunca del marco general.

En segundo lugar, se refuerza la negociación colectiva en la Función pública, haciendo posible la constitución de una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, como órgano de relación permanente en el sector público. Un esquema que refuerza también, sin duda, el modelo común antes definido.



En tercer lugar, se establece la figura del personal directivo, lo que introducirá un nivel personal y directo a la hora de responsabilizarse de los resultados de la gestión, y fomentará el dinamismo y la mayor implicación en los objetivos del sector público

En cuarto lugar, el Estatuto fija que las retribuciones básicas sean iguales para todas las Administraciones Públicas, mientras que las complementarias serán fijadas por cada Administración, atendiendo a factores como la especial dificultad técnica, la progresión en la carrera y el grado de interés, de iniciativa o de esfuerzo.

En quinto lugar, se reconoce la reducción de la temporalidad como un objetivo esencial del nuevo marco laboral de las Administraciones, para fomentar el empleo estable y de calidad.

En sexto lugar, se modernizan las normas de acceso y procesos de selección del empleo público, para ganar en agilidad y adecuación a los perfiles requeridos, aunque siempre garantizando inequívocamente los principios de igualdad, mérito y capacidad.



Con el Estatuto se busca, en séptimo lugar, una mayor profesionalización de la Función Pública, articulando distintos modelos de carrera y de promoción, horizontal y vertical, además de fomentar la movilidad entre administraciones.

Se da, en octavo lugar, un importante impulso a la formación de los empleados públicos, que irá ligada a la promoción y que se adaptará permanentemente a los cambios del entorno económico, social y tecnológico.

El noveno punto crucial para el buen fin de la reforma es el relativo a la evaluación del rendimiento; el Estatuto prevé que se establezcan incentivos para los empleados públicos que se esfuercen y que logren los resultados previstos, y prevé también que la continuidad en los puestos dependa del rendimiento ofrecido.

El desempeño del puesto de trabajo será, por tanto, un factor decisivo en la carrera profesional, con sistemas de evaluación objetivos y transparentes, pactados con las organizaciones sindicales.



El décimo punto a destacar es la existencia de un Código de Conducta que regula los derechos y deberes de los empleados públicos, siendo de obligado cumplimiento en todas las Administraciones, en el mismo sentido en que hemos aprobado también un Código de Buen Gobierno para los altos cargos.

Éstas son las líneas esenciales del Estatuto que debatimos hoy, y que, como habrán podido comprobar, recoge bastantes aspectos, que hemos considerado positivos, del bagaje acumulado en estos años de esfuerzos legislativos parciales e, incluso, de algún proyecto de Estatuto anterior, como el Proyecto de Ley de 1999, que no fue finalmente aprobado.

Con este último compartimos el tratamiento de cuestiones como la clasificación del personal, la función directiva, algunos aspectos relativos a las retribuciones o la relación del servicio funcional.



Sin embargo, el presente Estatuto presenta algunas mejoras sustanciales respecto al intento precedente, como una mayor precisión en su carácter básico, lo que permite establecer unos principios y criterios comunes aplicables a la totalidad de los empleados públicos y, a la vez, respetar la capacidad de autoorganización de las Administraciones Públicas para ejercer su competencia y adecuar su organización a sus necesidades.

Considero que éste es un gran avance y que, en contra de lo que se viene sosteniendo desde algunos ámbitos, esta ordenación de lo esencial mejora en gran medida la homogeneidad existente en la función pública española; pues, como no se les escapará, la situación actual no es precisamente homogénea, con realidades, tanto organizativas como retributivas, muy dispares.

Es cierto que algunos desearían una norma básica más prolija, y otros, mucho más esquemática; el Gobierno ha procurado mantenerse en un punto de equilibrio, atendiendo a lo necesario y, sobre todo, a lo más conveniente para nuestro modelo de organización territorial.



También es nueva, con respecto al pasado, la inclusión de todos los empleados públicos, y no sólo de los funcionarios, en el Estatuto; considero que la novedad está plenamente justificada, porque, si bien existe una distinción, que se mantiene, entre funcionarios y laborales, ambas categorías comparten una condición común, la de servidores públicos, lo que conduce a la necesidad de normas comunes, como las relativas a los principios de acceso o el código ético.

Señorías, para ir acabando quiero enmarcar esta importante iniciativa dentro del esfuerzo global de modernización que el Gobierno está llevando a cabo en la Administración Pública española.

Tal y como les vengo diciendo, consideramos que, tras el intenso proceso de descentralización que hemos vivido, y a partir del gran avance de las tecnologías que se ha registrado en los últimos años, éste es un momento idóneo para proceder a la transformación de la Administración.



Con las tres líneas principales de actuación que presentamos en el denominado Plan Moderniza, aprobado por el Gobierno el 9 de diciembre pasado, estamos dando pasos definitivos en esa dirección.

Actuando sobre la Organización, con la Ley de Agencias aprobada el 29 de junio pasado, que va a suponer la implantación definitiva de la gestión por objetivos y la consideración de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Actuando también sobre el Funcionamiento, con el Proyecto de Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas que mi Departamento está ultimando, para remitirlo en breve a esta Cámara, y que establecerá el derecho de los ciudadanos a la relación telemática con las Administraciones, para lo cual estamos preparándonos a través de iniciativas de tanto calado como la Red 060, de servicios integrados al ciudadano, la infraestructura de interconexión entre Administraciones bautizada como SARA, o la extensión del DNI electrónico.



Y estamos actuando también en lo referente a las Personas, con acuerdos como el nuevo Convenio para el Personal Laboral o la mejora retributiva de todos los empleados públicos; con la mayor oferta de empleo público, por parte de la Administración General del Estado, de los últimos años; con la implantación del Plan Concilia, para mejorar la conciliación de la vida laboral y la personal, y con este Proyecto de Ley de Estatuto de los Empleados Públicos, que nos permitirá adecuar las plantillas de la Administración a los requerimientos de modernización actuales y, aún más, proyectarlas hacia el futuro.

Concluyo agradeciendo a los distintos Grupos Parlamentarios la voluntad y el esfuerzo en la búsqueda del consenso, tanto a aquellos con los que hemos logrado acuerdos -y tienen la coherencia de mantenerlos- como a aquellos con los que no ha sido posible.



Confío, de todas formas, en que aún podamos encontrarnos en la senda del acuerdo, y para ello el Gobierno sigue estando abierto al diálogo y a mejorar lo mejorable, como hemos demostrado en todo el proceso de elaboración del Estatuto, porque desde el principio hemos querido que fuera una Ley hecha y compartida por todos los que creemos en lo público, y estamos dispuestos a aunar esfuerzos para mejorar nuestra Administración.

Muchas gracias.