

La profesionalidad de la Administración

La politización de la Administración, con el aumento de cargos de confianza, ha provocado falta de control al poder. Por eso, es necesario garantizar el acceso y la promoción de los funcionarios mediante méritos.



Elisa de la Muez

Abogada del Estado
Coeditora del blog *¿Hay Derecho?*

Cuando me solicitaron este artículo y me comentaron que podía abordar cualquier tema, siempre que estuviese relacionado con la regeneración democrática, no dudé en elegir el de la profesionalidad y neutralidad de las Administraciones Públicas. Quizás porque es el que más me toca, y el que mejor conozco.

Como tantos otros funcionarios, ingresé hace muchos años en la Administración pública, con esfuerzo e ilusión por trabajar para los intereses generales, lo que me parecía entonces y me sigue pareciendo ahora, que era no solo un honor sino también una gran responsabilidad.

Las cosas han cambiado mucho y no precisamente para bien. La politización, descapitalización y desprofesionalización de las Administraciones Públicas, en particular de las territoriales, pero también de la Administración General del Estado, se ha ido intensificando. Esto quiere decir pura y simplemente que para un funcionario independiente, objetivo y neutral –aunque sea buen profesional y tenga una gran experiencia– es difícil “hacer carrera”, o llegar a alcanzar los puestos de mayor responsabilidad en las Administra-

necesario hacerlo en defensa de la legalidad o de los intereses generales. Es el problema que se plantea cuando la carrera profesional del controlador depende del controlado.

Porque, efectivamente, el problema se agrava cuando se trata de puestos de control y de supervisión, ya se trate de auditorías, asesorías jurídicas, inspecciones, supervisiones, etc. El desempeño de este tipo de funciones nunca es fácil, pero lo es todavía menos cuando se refieren a los superiores o jefes políticos. En definitiva, no parece razonable que el sueldo, la carrera profesional o incluso la tranquilidad espiritual de estos funcionarios dependan de la libre voluntad de la persona a la que se supone que deben controlar.

Lógicamente, este tipo de tareas tiene de realizarse más correctamente cuando sus resultados no afectan a nadie especialmente importante, ya se trate de procedimientos disciplinarios, inspecciones, nombramientos, auditorías o informes. Pero, precisamente, las funciones más relevantes, o los supuestos de mayor complejidad e importancia, son los que se reservan para los funcionarios que ocupan los escalones más altos de la Administración, que son puestos de libre designación.

No solo eso, en algunas Administraciones autonómicas o locales se ha optado por convertir en puestos de libre designación incluso puestos de niveles inferiores (hasta el nivel de jefe de servicio en Comunidades como la de Madrid), incrementando de forma muy sensible la politización de las Administraciones públicas “hacia abajo”.

Por otra parte, las Administraciones territoriales tienen también la posibilidad de eludir los controles incómodos acudiendo a un ente público dependiente, dado que su régimen jurídico es mucho más flexible. Esto explica en parte su asombrosa proliferación durante los años de la burbuja, y su mantenimiento –pese a todas las declaraciones– en la actualidad, con sus estructuras casi intactas. Los entes públicos son también sitios muy adecuados para nombrar personas de confianza, y no solo en los escalones directivos, con total libertad, dado que no se exige la condición de funcionario público. Además, pueden realizar contrataciones o adjudicaciones con menores controles jurídicos y de intervención de los que son exigibles en las Administraciones territoriales.

Esta situación es lo que los autores como Víctor Lapuente han denominado “el dilema del techo de cristal del funcionario neutral”. El funcionario neutral no puede acceder a los puestos más altos de su carrera en base a méritos exclusivamente profesionales. Los incentivos están claros: es mejor cultivar las relaciones políticas en lugar de destacar profesionalmente, se generaliza la aversión al riesgo en lugar de la innovación, y se tiende a ocultar o convalidar las malas prácticas de los superiores. No parece que sea preciso explicar las consecuencias negativas que la desprofesio-

nalización y la falta de neutralidad creciente de las Administraciones Públicas suponen para nuestro país, lo que se agrava aún más si se tiene en cuenta que tampoco existe una separación clara entre la carrera política y la funcionarial puesto que muchos políticos en España son precisamente funcionarios que han “promocionado”.

¿Cómo solucionarlo? A mi juicio, y partiendo de que nuestro ordenamiento jurídico (Art. 103 de la Constitución y leyes administrativas) garantiza formalmente el principio de mérito y capacidad, así como la independencia y neutralidad de los funcionarios públicos, se trata sencillamente de aplicar los mecanismos para hacerlos efectivos.

En primer lugar, hay que garantizar que la selección y la promoción profesional no dependen del favor político, evitando los trucos habituales para sortear la competencia a la hora de optar a un puesto de trabajo determinado, ya se trate de selección o de promoción. En particular hay que controlar bien los sistemas de acceso, incluidas las famosas oposiciones, pues desgraciadamente empiezan a ser frecuentes

los puestos más relevantes y de mayor responsabilidad del sector público es razonable exigir una competencia y una experiencia profesional adecuada para desempeñarlos. Y es muy grave que se haya consagrado judicialmente la libertad absoluta para cesar por razones de confianza no ligadas al desempeño profesional. Nadie puede ser apartado libremente de su puesto de trabajo por razones ajenas al servicio público.

En tercer lugar es imprescindible aumentar la transparencia en los procedimientos de nombramiento y cese, de manera que sea pública la convocatoria del puesto (no siempre es así) y los currículos de todas las personas que lo soliciten. Debe de justificarse adecuadamente la selección del elegido, incluso aunque no haya otros interesados, de forma que sea posible conocer los motivos que han llevado a un determinado nombramiento. Y hay que justificar adecuadamente los ceses.

En cuarto lugar, es necesario restringir, hoy por hoy, el número de puestos de libre designación, para dejarlos reducidos a supuestos excepcionales siempre que se pueda justificar la necesidad



En 'El ministro y yo' (Miguel M. Delgado, 1976), Cantinflas denuncia los excesos de la burocracia.

de dejar un margen de discrecionalidad para valorar la confianza (entendiendo siempre por tal la profesional) a la hora de elegir entre distintos candidatos potencialmente idóneos para el puesto. Se trataría así de revertir la tendencia existente. Esto sería parcialmente urgente para aquellos puestos en los que se desempeñan labores de auditoría, fiscalización y control, y en instituciones como el Tribunal de Cuentas. Mi propuesta sería muy sencilla: los puestos de libre designación deben de limitarse a los puestos de nivel 30 en todas las Administraciones Públicas.

Creo que con estas medidas, que podrían ya aplicarse muy rápidamente, y que, en definitiva, solo pretenden que la Constitución y las Leyes se cumplan, se avanzaría mucho en la reprofesionalización y despolitización de nuestras Administraciones Públicas en el corto plazo. Y en el medio y en el largo plazo, contribuiría a un cambio de cultura administrativa que recupere la ética, la dignidad y la vocación de servicio público.

Es muy grave que se haya consagrado judicialmente la libertad para cesar por razones de confianza

ciones Públicas. Es más, incluso si lo consigue, es poco probable que pueda permanecer en ellos si se muestra demasiado “neutral”. La proliferación de los puestos de libre designación en los escalones superiores, y no tan superiores, de las Administraciones Públicas supone, sencillamente, que el requisito esencial para ocuparlos es el de gozar de la confianza de quien efectúa el nombramiento. El cese se puede producir invocando simplemente pérdida de la confianza, que no es preciso justificar ni motivar en razones profesionales o de desempeño del puesto.

En definitiva, a este tipo de puestos no se accede por concurso de méritos sino que la decisión de nombrar o cesar a alguien es enteramente discrecional, aunque en muchas ocasiones se requiera la pertenencia a un cuerpo determinado de la Administración cuando se trata de puestos reservados a determinados Cuerpos. Con frecuencia la discrecionalidad degenera en arbitrariedad.

Puede comprenderse que en estas circunstancias es poco probable que los funcionarios sean capaces de enfrentarse con garantías de éxito a los que les han designado si, llegado al caso, fuese