

MANUAL BÁSICO DE EMPLEO PÚBLICO (ADAPTADO AL EEES), H. Gosálbez Pequeño, L. Mellado Ruiz y M^a.L. Roca Fernández Castanys, ed. Tecnos, Madrid, 2013.

Hace menos de un año se publicaba este llamado “Manual Básico de Empleo Público”, una obra colectiva elaborada por tres profesores universitarios, tres juristas administrativistas de las Universidades de Almería y de Córdoba. Tiempo prudente y suficiente ya, no sólo para realizar una primera evaluación de la innovación científica que, en su caso, pudiera representar la nueva obra académica en la literatura jurídica docente, sino también para aproximarse a los resultados y el impacto de la obra en la comunidad universitaria a la que iba destinada la obra. No es, sin embargo, esta segunda tarea la que debe inspirar esta reseña o recensión, pues incumbe a la editorial -desde sus legítimos fines comerciales- y a los autores -desde sus también legítimos intereses académicos universitarios- realizarla y ponderarla en los términos que estimen más oportunos.

Pero este universitario, compañero de los profesores Roca, Mellado y Gosálbez en las Universidades sureñas españolas, intentará introducirse en esa siempre subjetiva valoración que este género muestra en el seno de la comunidad académica. Y la primera subjetividad que merece aquí expresarse es la duda -subjetiva, cierto es, mas, no por ello, falsa ni carente de todo fundamento objetivo- sobre la misma identidad de la obra. El título “Manual Básico de Empleo Público” no parece ser el más exacto y preciso habida cuenta del contenido del “manual”. Es cierto que esta crítica -siempre constructiva, por supuesto entre compañeros de la misma academia- podría extenderse a otros “manuales” que, con el nombre de Manual, Curso, Lecciones, Fundamentos, etc., manifiestan una utilidad docente más heterogénea que la meramente circunscrita a la formación de los alumnos del Grado -y antaño, Licenciatura- en Derecho, en Relaciones Laborales o en Gestión y Administración Pública, relevantemente. Y si al sustantivo referido le añadimos el adjetivo “básico”, el indicado juicio subjetivo se confirma y se consolida.

Porque este Manual Básico es, ciertamente, una obra docente y una obra útil para el aprendizaje del alumno. Pero también, como dicen los mismos autores en el preludio de la obra, pudiera ser “una herramienta útil para la labor docente y evaluadora del profesor”, por cuanto, aparte de la congruencia que se percibe en la delimitación misma de cada una de las diez lecciones-capítulos y de su moderado contenido-extensión, la obra “incorpora elementos e instrumentos auxiliares o complementarios de esa debida enseñanza-aprendizaje impuesta por la nueva academia universitaria...” (sumario con las ideas básicas de la lección, esquemas de ciertos epígrafes o partes de los temas, y al final de cada lección, un breve caso práctico y un cuestionario de (auto)evaluación...).

Es cierto que todo lo anterior sólo resulta ser una mera confirmación de estar ante una obra docente universitaria. Pero hay algo más, también presente en la generalidad de los “Manuales” como ya hemos subrayado: la inclusión de una selecta bibliografía doctrinal demuestra que la finalidad docente de la obra es más amplia que la propia y característica de ser un mero manual básico para el aprendizaje de la asignatura por los alumnos de Grado. Y sobre todo, algunas que otras “aportaciones” de los autores, incluidas en el contenido docente de cada lección, parecen mostrar algo más que una excluyente finalidad didáctica cuyo destinatario en exclusiva sea el joven alumnado universitario. Pero, primero, abordemos sucintamente la estructura de la obra y su contenido clasificado en lecciones-capítulos.

El primer capítulo o lección aborda, naturalmente, los principios del modelo del empleo público previsto en nuestro ordenamiento jurídico, exponiendo una sucinta evolución histórica, anticipando ya las bases constitucionales del modelo e introduciéndose en los pilares esenciales o elementos vertebradores del sistema de la función pública española (empleado público, funciones públicas, ordenación y organización,...), incluyendo una especial dedicación a la naturaleza, los fines y los ámbitos de aplicación de la principal norma jurídica (la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público: EBEP) y cerrando un interesante epígrafe, de máxima actualidad, referente a la legislación “de la crisis económica” incidente en el ordenamiento del empleo público que, ya puede calificarse, como un material docente complementario para el alumno del Grado en cuanto el autor –el profesor Mellado- no sólo expone sucintamente esas reformas legales funcionariales ¿anticrisis?, sino que también justifica su propio juicio académico sobre ellas: por ejemplo, afirma que la crisis económica ha puesto de manifiesto “una auténtica crisis institucional de la función pública”, declaración contundente como pocas en el manual y que comparte, con matices, este modesto comentarista, que, en cambio, sí coincide con la generalidad de los principios que deberían presidir una reforma estructural -y no meramente coyuntural al socaire de la crisis presupuestaria del Estado- del modelo de la función pública española (un mayor control de la eficacia y eficiencia del ejercicio de las funciones públicas, una definitiva desarticulación política de la función pública, una aplicación rigurosa de las garantías de Derecho administrativo en la formación, selección y seguimiento de la relación de empleo público, etc., objetivos que merecerían –en otras obras académicas no docentes- capítulos propios y... algo más). Y todo ello no hace sino confirmar la aguda conclusión final de este coautor: “... Porque el empleo público no es sólo la “imagen” de la Administración, su columna vertebral, sino una “institución” central de nuestro modelo de convivencia constitucional...”

El segundo capítulo trata, con extensión, en primer lugar y relevantemente, los presupuestos constitucionales del sistema jurídico del empleo público, desta-

cando -por su precisión- el epígrafe referente al derecho fundamental del art. 23.2 del texto constitucional como es acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas...., derecho constitucional, por cierto, con un contenido esencial nada expansivo si se recuerda la doctrina jurisprudencial así mismo tratada por el profesor Mellado. Y en segundo término, el capítulo se refiere los instrumentos ordenadores, organizativos y de planificación previstos en el EBEP, materia ésta árida como pocas que, no obstante, el autor desmenuza y explica con soltura.

Un capítulo medular, sin duda, es el tercero, por cuanto aborda la delimitación legal del empleado público y el régimen básico de los distintos tipos de empleados que admite el EBEP. La dedicación prestada a cada una de las clases es digna de mención, mostrando el autor un dominio de los conocimientos y un fino razonamiento jurídico más allá del apreciable en los manuales docentes; en especial, resalta su sucinta crítica de la ausencia de cita alguna en el EBEP a los procedimientos selectivos del personal labora temporal o, más extensamente, la “incongruencia” del régimen básico del personal eventual, puesto que no le falta razón al autor cuando afirma que este personal de la Administración pública, aunque se incluya en el género de los empleados públicos, “supone en el fondo una inmediata negación de los propios principios básicos que inspiran dicho concepto (mérito, capacidad, imparcialidad y objetividad de actuación)...”

Lección también capital -y tema ameno donde los haya- es el capítulo cuarto elaborado por la profesora Roca, el “embarazo y parto” previo al “nacimiento” del empleado público. La autora expone laboriosamente la regulación de los requisitos y los procedimientos para acceder al empleo público, utilizando con habilidad la numerosa jurisprudencia y la doctrina científica, que siempre ha manifestado una preocupación especial por la observancia de los principios constitucionales en la misma normativa de función pública y, por supuesto, en su constante aplicación por las Administraciones. Requisitos o méritos, igualdad de oportunidades, cupos de reserva y pruebas selectivas, oposición o concurso y...¿discrecionalidad administrativa técnica?, temas nucleares y problemáticos que la autora demuestra conocerlos y enseñarlos al alumnado.

Los restantes capítulos versan ya sobre el desarrollo -“la vida y la muerte”- de la relación del empleado público o más exactamente, del funcionario público, cuya relación jurídico-administrativa no está en normativa laboral alguna. Los dos primeros, obra de María Luisa Roca, abordan, primero, “la infancia y la juventud” del nuevo funcionario, esto es, cómo empieza su carrera profesional (en vertical, normalmente, pero también se prevé “en horizontal”), como cambiar de puesto de trabajo (incluyendo el sistema excepcional de provisión llamado libre designación, de difícil conciliación con el nuevo personal directivo profesional y

donde la discrecionalidad administrativa parece quedarse así y no ser nada “técnica”), de Cuerpo de funcionarios, de subgrupo/grupo profesional por titulación,...; pero también trata la difícil y compleja regulación de las situaciones administrativas de los funcionarios, planeando sobre la misma regulación no básica de rango reglamentario.

Y los últimos capítulos, tratados por el profesor Gosálbez, se refieren al núcleo duro de la “vida adulta” del empleado público: sus derechos –los individuales y los colectivos- y sus deberes, no siempre conciliables como bien es sabido, y tampoco siempre debidamente respetados (los derechos) y exigidos (los deberes) por los poderes públicos competentes. El autor empieza con los derechos individuales de rango constitucional y fundamental, cuyo ejercicio concreto tiene limitaciones y condicionantes, si bien siempre basadas en otros bienes jurídicos constitucionales de necesaria ponderación proporcional con el ejercicio del derecho fundamental del empleado público. El noveno capítulo versa sobre los deberes, incluidas las incompatibilidades, abordando, por ejemplo, la inestable convivencia del deber constitucional de objetividad y neutralidad con los derechos fundamentales de libertad ideológica y libertad de expresión; o más presente es el divorcio entre ciertos deberes como, por ejemplo, el deber de obediencia jerárquica y el deber de sometimiento al ordenamiento jurídico y el derecho de libertad de legalidad.

Por último, el capítulo décimo analiza el régimen disciplinario, incidiendo en los principios generales del régimen sancionador doméstico, con especial atención a las particularidades en el Derecho disciplinario, manifestando este autor su sorpresa por el silencio del EBEP por declarar la responsabilidad disciplinaria de ciertos partícipes en la comisión de las faltas o infracciones (los cooperadores en la infracción). Y qué decir de la falta de originalidad del legislador básico en cuanto a la tipificación misma de las sanciones disciplinarias, tanto en cuanto a su escueto contenido básico como en su rechazo u omisión de otras modalidades de sanciones administrativas...

En definitiva, una obra de inspiración y finalidad docente, pero de “servicio público” más allá del estrictamente docente; una obra universitaria y de juristas, modestos y jóvenes aún, pero este último juicio –subjetivo, cierto es de nuevo– no carece de un mínimo fundamento objetivo.

José María PÉREZ MONGUIÓ
 Profesor titular de Derecho administrativo
 Universidad de Cádiz