

TRAYECTORIA DE LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA (1977-1981). EXPOSICION Y APORTACIONES CRITICAS

POR

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA GUISADO

SUMARIO: A) EL PRIMER HITO: a) *Características.* b) *Posibilidades frustradas.*— B) EL «BORRADOR» DE ANTEPROYECTO DE 1979: a) *Elaboración.* b) *Innovaciones.* c) *Juicio crítico.*—C) EL PROYECTO DE LEY DE 1980: a) *Elaboración.* b) *Análisis.* c) *Juicio crítico.*—D) EL PROYECTO DE LEY DE 1981: a) *Elaboración.* b) *Finalidades.* c) *Objetivo último.* d) *Innovaciones.*—E) CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

Puede afirmarse que el proceso de reforma de la Función Pública en España se abre, una vez publicado el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, en el segundo semestre de este año con una serie de borradores preparados con la finalidad de suplir las deficiencias crecientes del Estatuto de 1964, al que el paso del tiempo y el surgimiento de nuevas circunstancias habían ido deteriorando lenta pero inexorablemente. Por eso, MUÑOZ MACHADO ha escrito que «la ordenación normativa de la Función Pública vigente, en el momento en que se inicia el desarrollo de las determinaciones del Título VIII de la Constitución sobre la autonomía territorial, conocía ya una crisis profunda que los sucesivos proyectos de reforma de la vieja ley de 1964 no habían conseguido enmendar».

La elaboración y publicación de la Constitución de 1978 va a incidir notoriamente sobre este panorama, rectificando las coordenadas en las que habrá de llevarse a efecto la reforma del funcionamiento. No se trata ya de apuntalar una legislación anticuada ni de llenar lagunas cada vez más ostensibles, sino de poner manos a la obra de configurar una Administración Pública y una Función Pública hechas a medida del texto constitucional; partiendo desde postulados radicalmente diferentes y apoyándose sobre presupuestos políticos y sociales que se alejan de los del régimen anterior.

Se van a ir sucediendo iniciativas, borradores, anteproyectos y proyectos dirigidos todos a conseguir una regulación de la Función Pública, que sintonice con los mandatos constitucionales y se inscriba sin dificultad alguna en el contexto de una sociedad pluralista, democrática y abierta a los valores de la justicia, la libertad y la

igualdad. El empeño no es, ni mucho menos, fácil ni tampoco sencillo, porque la confluencia de intereses contradictorios, la urgencia en atender problemas nacionales más apremiantes e inmediatos, el desinterés de la clase política por sumergirse en un tema que desgasta y no es muy rentable para los propósitos de los partidos, la inercia de la máquina burocrática escasamente proclive al cambio, son algunas de las causas de que los sucesivos intentos de reforma no se plasmaran en textos definitivos y por todos aceptados. No es extraño, por tanto, que el autor antes citado llegara a manifestar su sorpresa porque, a los cuatro años de la Constitución, todavía no hubiéramos sido capaces de aplicar «bálsamos eficaces» a los grandes males de nuestra Función Pública; lo que es tanto como advertir que no hayamos sido capaces de culminar un texto avanzado y renovador, para encuadrar en el mismo el régimen jurídico de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

A) EL PRIMER HITO

El Real Decreto-Ley de 30 de marzo de 1977, cuyo principal responsable fue el entonces vicepresidente del Gobierno y ministro de la Presidencia Alfonso OSORIO, sirvió para modificar y actualizar sustancialmente algunas parcelas de la legislación relativa a los funcionarios; y tiene su justificación, como se lee en su Exposición de Motivos, en la necesidad de adecuar el sistema retributivo de la Función Pública «a la evolución que se ha producido en los condicionamientos sociales y profesionales de los funcionarios». Sin embargo, no es plenamente exacto afirmar que esta disposición tuviera como única meta la de resolver el aspecto económico y retributivo de los funcionarios, porque, con las medidas que establece y las innovaciones que consagra, incidió sobre otras cuestiones polémicas y controvertidas en el sector público, como son las pruebas selectivas, la carrera administrativa, las incompatibilidades, la jornada laboral, las reivindicaciones del personal contratado e interino, las clases pasivas, la creación y extinción de determinados Cuerpos, la transformación de la Escuela Nacional de Administración Pública, etc. Temas todos que, por su simple enunciado, se deduce que son importantes y están permanentemente vivos en la Administración española, ya que no se les suele afrontar con la debida energía y voluntad renovadoras; por lo que, año tras año, siguen en pie y sin que se les apliquen verdaderas soluciones.

a) *Innovaciones*

A grandes rasgos, pueden ser agrupadas de la forma siguiente:

a') *Retribuciones*

El Decreto-ley de marzo del 77 transforma y modifica el sistema retributivo de los funcionarios con arreglo a estas directrices:

— Las retribuciones básicas son las siguientes: sueldo, que se determinará en función del nivel de titulación exigida para el ingreso en el respectivo Cuerpo, Escala o Plaza; grado de la carrera administrativa, concepto nuevo que contiene atisbos insuficientes de lo que ha de ser la promoción y ascenso funcionariales; trienios, consistentes ahora en una cantidad fija determinada en función del nivel de titulación, por cada tres años de servicios efectivos prestados a la Administración Civil del Estado, desempeñando plaza o destino en propiedad; y pagas extraordinarias, en cuantía igual cada una de ellas a una mensualidad del sueldo, grado y trienios.

— «Desaparecen» los coeficientes y, en su lugar, se introduce el índice de proporcionalidad adecuado a cada nivel de titulación, y que va desde la proporcionalidad 10 para la titulación superior hasta la 3 para quienes posean el certificado de escolaridad.

— Las retribuciones complementarias se clasifican en ordinarias y especiales. Son ordinarias el complemento de destino para puestos de trabajo cualificados, y el complemento familiar de acuerdo con las cargas familiares del interesado. Y son especiales el complemento de dedicación exclusiva para los funcionarios que renuncien a toda actividad ajena a la Administración, las gratificaciones para remunerar servicios especiales o extraordinarios, y los incentivos que revisten la forma de primas de productividad u otros sistemas equivalentes.

— Se recoge el principio de la revisión anual de las retribuciones básicas a través de los Presupuestos Generales del Estado.

— Se proclama la necesidad de que los incrementos de las dotaciones presupuestarias para gastos de personal se destinen preferentemente al aumento de las retribuciones básicas, con lo que se persigue que estas retribuciones sean el eje del sistema retributivo y que se beneficien principalmente las clases pasivas del Estado.

— En el ámbito de los derechos pasivos se establece que la base reguladora se forma por la suma del sueldo, grado y trienios reconocidos, con exclusión, por tanto, de las pagas extraordinarias.

b') *Incompatibilidades*

En torno a esta cuestión, una de las más abandonadas en el ámbito de las Administraciones Públicas, el Decreto-ley sienta el principio de que «el desempeño de la Función Pública será incompatible con el ejercicio de todas aquellas actividades que comprometen la imparcialidad e independencia del funcionario, que impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de sus deberes o pugnen con los intereses del servicio, el prestigio del funcionario o del Cuerpo a que pertenezca». Y añade que «los funcionarios que desempeñen una función o puesto de trabajo con dedicación exclusiva estarán sometidos a una incompatibilidad absoluta con cualquier otra actividad pública o privada».

c') *Personal contratado e interino*

Uno de los problemas más arraigados en nuestra Función Pública ha sido la situación irregular, conflictiva e insatisfactoria para todas las partes implicadas de los contratados e interinos. De ahí que el Decreto-Ley a que nos venimos refiriendo aportara su fórmula «salvadora» de la situación en términos más severos que los utilizados con anterioridad.

Respecto a los interinos, se prohíbe el nombramiento de nuevos funcionarios a partir de la entrada en vigor de la citada norma, si bien los que posean dicha condición podrán continuar como tales hasta tanto la respectiva plaza que ocupan sea provista por la vía legal correspondiente. Y en cuanto a los contratados, cuyos efectivos son mucho más numerosos, se fija un nuevo régimen jurídico más estricto, a la vez que se permite que el personal contratado existente a la entrada en vigor del Decreto-Ley pueda continuar como tal durante un período de tiempo de cinco años como máximo.

c') *Pruebas selectivas*

El Decreto-Ley autoriza a que, en las convocatorias, además de las vacantes existentes, se anuncie un número de éstas equivalente

a las que previsiblemente puedan producirse durante un año a contar desde la fecha de la publicación de la convocatoria.

Se implanta el nuevo concepto de aspirante en expectativa de destino para aquellos candidatos que superen las pruebas selectivas y no puedan ser nombrados funcionarios de carrera por no existir plazas vacantes, debiendo, por ello, permanecer en expectativa de destino hasta que dichas vacantes se produzcan.

Y también se autoriza a que, durante un plazo de cinco años, en las convocatorias de pruebas selectivas se reserve un porcentaje determinado de vacantes existentes para su provisión entre funcionarios interinos y personal contratado que presten servicios al publicarse el Decreto-ley y continúen prestándolos al parecer la correspondiente convocatoria.

e') *Otros aspectos*

Aparte de los temas expuestos, el Decreto-Ley regula otros no menos interesantes que los ya sistematizados. Aborda las retribuciones del personal interino y de los contratados, así como de los funcionarios en prácticas, de los funcionarios eventuales y del personal de asesoramiento de nueva creación en la norma que venimos estudiando. Se ordena que el Gobierno deberá fijar la jornada de trabajo en los distintos servicios de la Administración del Estado. Se crean nuevos Cuerpos de funcionarios, al tiempo que se suprimen otros. Los Cuerpos de nueva creación desarrollarán funciones de ejecución y colaboración subordinadas a las del respectivo nivel superior, y el ingreso en los mismos se hará mediante oposición libre entre quienes posean los títulos de diplomado universitario, ingeniero técnico, arquitecto técnico o equivalente. Y, finalmente, la Escuela Nacional de Administración Pública se denominará en lo sucesivo Instituto Nacional de Administración Pública, correspondiendo al Gobierno fijar las funciones del nuevo organismo, las bases de su organización y los medios económicos de que dispondrá en lo sucesivo.

f') *Colectivos afectados*

Las normas del Decreto-Ley van dirigidas a modificar la legislación de los funcionarios de la Administración Civil del Estado y del personal militar de los tres Ejércitos. Sin embargo, en sus Disposi-

ciones Finales se autoriza al Gobierno a acomodar a sus preceptos la normativa, en materia de retribuciones, de los demás colectivos funcionariales.

g') Aplicación fraccionada

En el orden retributivo, la aplicación de las nuevas normas se hará fraccionadamente durante cuatro ejercicios presupuestarios sucesivos como máximo, a partir del 1 de enero de 1978. E igual fraccionamiento sufrirán las pensiones y sus incrementos que se causen a partir de la citada fecha.

b) Posibilidades frustradas

La disposición analizada encierra, junto a sustanciales mejoras, lagunas y defectos de evidente trascendencia, que conviene explicar con algún detalle y detenimiento.

Como innovaciones positivas hay que reseñar que el Decreto-Ley trató de potenciar las retribuciones básicas de los funcionarios, invirtiendo, de esta manera, el proceso anterior en virtud del cual predominaban las retribuciones complementarias, con la lógica repercusión del nuevo planteamiento sobre las pagas extraordinarias y, singularmente, sobre las pensiones de las clases pasivas. Racionalizó las retribuciones complementarias ampliando el complemento de destino a todos los puestos de trabajo, y eliminó conceptos retributivos tan extraños como el complemento de prolongación de jornada y el llamado incentivo de cuerpo. Abandonó, con buen sentido, el controvertido sistema de los coeficientes multiplicadores, sustituyéndolo por el más racional de los índices de proporcionalidad correspondientes a cada nivel de titulación exigible para el ingreso en los Cuerpos de funcionarios, siendo este punto el de «mayor trascendencia» de los abordados en el Decreto-Ley y que «fue por su objetividad y sentido de equidad una de las innovaciones mejor acogidas entre los funcionarios» (JUNQUERA GONZÁLEZ y GONZÁLEZ-HABA), consagrando por esta vía una clasificación de los Cuerpos de funcionarios que superaba a todas las utilizadas con anterioridad en virtud de su utilidad, racionalidad y sencillez.

En el ámbito, siempre polémico, de las pruebas selectivas para acceder a la Función Pública, de una parte, implantó las reservas de

plazas para el personal interino y contratado con el fin de buscar una salida a estos colectivos siempre conflictivos y dotados de una problemática de no fácil solución. De otra, permitió el anuncio de vacantes que, presumiblemente, vayan a producirse durante un año, y creó la figura del aspirante con expectativa de destino, para rentabilizar al máximo el mecanismo, lento y prolongado, de nuestras oposiciones.

Por lo que concierne a la contratación de personal, en régimen de Derecho Administrativo, se estableció una regulación que venía a endurecer las condiciones requeridas con anterioridad y a delimitar con mayor claridad los dos únicos supuestos en que se puede llevar a cabo. Y, al mismo tiempo, se imponía la prohibición de nombrar funcionarios interinos, salvo en la Administración docente y, con posterioridad, en las Administraciones penitenciaria y sanitaria. Todo ello con el propósito de frenar el incremento de lo que se ha llamado en llamar la «Función Pública paralela», que surge al lado de la Función Pública ordinaria o regular, y bajo cuyo rótulo se agrupan colectivos «irregulares» entre los cuales sobresalen los contratados e interinos.

Como otro aspecto positivo hay que referirse a que el Decreto-Ley aspiró a tener un ámbito de aplicación lo más dilatado posible, porque la reforma que latía en sus preceptos afectó tanto a los funcionarios de la Administración Civil como de la Militar, y porque ordenó al Gobierno la acomodación de los regímenes retributivos de otros contingentes funcionariales a las directrices acogidas en el mismo. Este intento de aproximación normativa, especialmente en el orden retributivo, merece ser subrayado, dado que nuestra Función Pública se ha caracterizado de manera permanente por la voluntad de los colectivos que la integran de escaparse de la legislación común para parapetarse tras regímenes más o menos singulares, con clara tendencia a la creación de comportamientos estancos diferenciados entre sí.

Si ahora pasamos a las parcelas más criticables, en primer lugar hay que citar la regulación que se contiene en el Decreto-Ley del «grado de la carrera administrativa», entendida como una mera promoción económica a base del único criterio de la antigüedad; mientras que el llamado «grado inicial» habrá de fijarse teniendo en cuenta la especial preparación técnica que se exija según el correspondiente nivel de titulación académica. En base a ello se ha sostenido que el Decreto-ley «nos ofrece su aspecto más negativo

en la absurda, contradictoria y original concepción de la carrera administrativa» (JUNQUERA GONZÁLEZ y GONZÁLEZ-HABA).

Una vez más hay que recordar aquí que, como sucede en otras ocasiones, los mandatos y plazos correspondientes previstos no tuvieron oportuno cumplimiento en materias tan decisivas como incompatibilidades, jornada de trabajo, refundición de normas, publicación de éstas y disposiciones complementarias, etc. En realidad, no hay que sorprenderse de este olvido y desidia, ya que, con frecuencia, de manera lamentable, los plazos y exigencias normativas que se publican en las páginas del «Boletín Oficial del Estado» no tienen virtualidad y son impunemente incumplidos por quienes están obligados a atenerse a ellos.

Por lo demás, sucedió con el Decreto-Ley que ahora nos ocupa lo que tantas veces ha sucedido, y es que, debido a presiones de diversa índole, leyes posteriores se fueron encargando de frustrar y paralizar la puesta en marcha de innovaciones, por cierto las más avanzadas y progresivas, incluidas en aquél. Y así, ya la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1978 ordenó que las retribuciones complementarias habrían de seguir manteniendo la estructura vigente en 1977, actualizando tan sólo sus cuantías, lo que era tanto como consolidar «el retrógrado sistema de retribuciones complementarias» (ALBALADEJO CAMPOY) del Decreto 889/1972, de 13 de abril. La misma Ley congelaba la implantación del grado reduciéndolo a una mera retribución provisional, computable a efectos de derechos pasivos, y fijada en una cantidad igual al 8 por 100 del sueldo atribuido a cada índice de proporcionalidad. En los años siguientes, las retribuciones complementarias no han sufrido modificación estructural alguna, a excepción de la supresión de los complementos de horas extraordinarias y de prolongación de jornada nada menos que desde el 1 de enero de 1983. En cuanto al grado, ha pasado a convertirse en una cantidad que se diversifica en tres grados iniciales, 1, 2 y 3, en función de los teóricamente suprimidos coeficientes multiplicadores, para los respectivos índices de proporcionalidad en que se encuadran Cuerpos, Escalas y Plazas. Con razón, pues, ALBALADEJO y CAMPOY han recordado, en su momento, que «siguiendo una vieja y sólida tradición en las Leyes de Presupuestos se deshace lo reformado en las Leyes sustantivas, y se puede afirmar que hoy pervive íntegramente la estructura retributiva de 1965, con la sola excepción del sueldo y trienios, constituidos por cantidades fijas establecidas en función de la titulación exigida para ingreso

en el Cuerpo, en los términos de la Ley, por niveles de proporcionalidad».

A estas puntualizaciones del autor citado conviene añadir que, en todo este proceso, late un fenómeno muy grave de nuestra Función Pública, como es el de considerar los problemas y reivindicaciones de los funcionarios desde una óptica exclusivamente dineraria. El gran predominio que ha ejercido el Ministerio de Hacienda, y que todavía, por supuesto, sigue ejerciendo, determina que todo planteamiento se haga desde un punto de vista meramente cuantitativo, eludiendo otros planteamientos jurídicos, sociales, políticos y profesionales que también deben ser tenidos muy en cuenta cuando se trata de mejorar el *status* funcional y acomodarlo a las nuevas demandas de la sociedad en que vivimos.

Para completar la visión del Decreto-ley 22/1977, parece oportuno referirse a la postura discutible de GARRIDO FALLA, que se mostró singularmente hostil hacia la reforma llevada a cabo, al no coincidir su verdadero alcance con la justificación «oficial» dada. A su juicio, si hay «un divorcio entre los preceptos legales hasta ahora vigentes y la realidad remuneratoria de nuestra Función Pública», la solución «consiste obviamente en exigir la aplicación de la Ley incumplida, ya que nadie garantiza que una nueva Ley deje también de ser cumplida». Para nuestro administrativista, los motivos de la nueva normativa no son los que el legislador descubre, sino otros más profundos y oscuros, como los de «enmascarar el triunfo de determinadas reivindicaciones, posiblemente justas, de algunos sectores de la Función Pública, que por causas que nos son desconocidas no se satisfacen frontalmente». Duras afirmaciones que, al menos, sorprenden, por no decir que decepcionan.

B) EL «BORRADOR» DE ANTEPROYECTO DE 1979

a) *Elaboración*

Entre los años 1977 y 1978 se prepararon una serie de borradores de Anteproyectos, con versiones sucesivas y retocadas, algunas de las cuales estuvieron a punto de ser discutidas y aprobadas por el Consejo de Ministros en julio de 1978, siendo ministro de la Presidencia del Gobierno OTERO NOVAS. Pero la oposición generalizada de los funcionarios, de las centrales sindicades e incluso de algún

influyente Departamento ministerial paralizó el definitivo Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública preparado al efecto, tachado de «regresivo» y «antidemocrático», y que, al parecer, llegó a suscitar vivas polémicas en el seno del propio Gobierno.

A consecuencia de las observaciones hechas por los subsecretarios de los Ministerios, y teniendo a la vista «algunas interpretaciones equivocadas» acerca de lo que se pretendía con el Anteproyecto mencionado, la Presidencia del Gobierno preparó un «segundo borrador» que fue repartido entre los miembros del Gobierno en el mes de octubre siguiente. Según declaró el ministro OTERO NOVAS ante el Congreso de los Diputados en diciembre, «no tengo una prisa exagerada por sacar adelante este proyecto de ley», porque «afecta, nada menos, que a la Administración Pública y afecta a más de un millón de familias españolas», añadiendo que «convendrá meditarlo, pero, naturalmente, tampoco tengo la intención de dejarlo dormir».

Con anterioridad, hacia mediados de abril de 1978, por la Presidencia del Gobierno se había distribuido masivamente un extraño documento titulado «Posibles criterios para una reforma de la legislación vigente de funcionarios públicos», que fue orientado y patrocinado por el entonces secretario de Estado para la Administración Pública GRAULLERA MICÓ. Este documento, incompleto en la comprensión de los problemas de los funcionarios, ya que muchos de ellos (selección, régimen disciplinario, Cuerpos, etc.) quedaban fuera de su contenido, resultó ser una especie de laberinto de opciones y alternativas que privaba al lector de una visión global de los temas acotados y de las soluciones arbitradas para cada uno de ellos. Por estas razones fue pronto rechazado, dejando paso a la fórmula, más lógica y operativa, de un anteproyecto de Ley de Bases.

En enero de 1979, por la Secretaría de Estado para la Administración Pública, dirigida ahora por FRAILE CLIVILLES, se publicó un «borrador» de Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública, cuidadosamente encuadernado y editado por el Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares en un folleto cuyo color sirvió para identificar, de forma muy plástica, al citado anteproyecto.

Según explica FRAILE CLIVILLES en la presentación, se trataba de una especie de ensayo, de adelanto de la nueva Ley, y que se repartió entre funcionarios, asociaciones y centrales sindicales para que aportaran su colaboración antes de procederse a la definitiva re-

dación. Y como dice ALBLDALEJO CAMPOY, más que una verdadera información pública y dirigida a obtener sugerencias e iniciativas, «lo que produjo fue una tormenta de opiniones, cuando no interesadas, interesadísimas, que lo socavaron al poco tiempo de su publicación».

El Anteproyecto constaba de una Memoria que describe, primero, la evolución histórica de nuestra Función Pública, para, a continuación, exponer ampliamente las líneas maestras del mismo, con indicación de las innovaciones que introduce respecto a la situación vigente y con la justificación del porqué de los cambios que se defienden e imponen. Todo ello en razón a que era necesario ofrecer un documento que sirviera de punto de referencia para «un gran debate sobre la reforma de la Función Pública», ya que la Constitución de 1978 reclama «una ordenación de la Administración que responda a las exigencias de un Estado democrático». Y, como segunda parte del Anteproyecto, se incluían un total de trece Bases, tres Disposiciones Finales y cuatro Transitorias.

b) *Innovaciones*

A la hora de enumerar las principales innovaciones del Anteproyecto, conviene reseñar las siguientes:

a') El ámbito de aplicación (Base 1) se extiende a los funcionarios civiles al servicio de la Administración Central e Institucional y de las Administraciones Territoriales, sin perjuicio de las especialidades que, en su caso, se puedan establecer. De esta manera se incluyen en el futuro Estatuto al personal de los Organismos Autónomos, «superando la vigente distinción entre funcionarios de la Administración Institucional y la del Estado», abarcando también su normativa a las funcionarios de las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas.

En lo que concierne a otros colectivos, como son los funcionarios militares, el personal de las Cortes, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y personal de la Administración de Justicia, se regirán por sus estatutos singulares, que deberán acomodarse a los principios y directrices de la Ley en todo lo que resulte compatible con la naturaleza de sus específicas funciones.

Es interesante señalar que la Disposición Final Tercera del Anteproyecto abría la posibilidad, no siempre puesta sobre el tapete

en otras reformas anteriores o posteriores, de incluir en el ámbito de aplicación de la Ley a los funcionarios que, cobrando por arancel, perciben sus retribuciones directamente de los administrados. La intención del legislador merece ser destacada por lo que supone de audaz iniciativa, dado que los colectivos a que afecta representan un sector de profesionales muy caracterizados en el seno de la sociedad española y que tienden a «segregarse» cuando se habla de reforma funcionarial o burocrática.

b') El Anteproyecto considera «fundamental» el empeño de la unificación de competencias en materia de funcionarios, procurando no incurrir en los fallos del Estatuto de 1964, que, efectivamente, creó un órgano centralizador y unificador, pero que «nacía ya estéril, tal como la realidad ha venido a confirmar». Por eso se atribuyen a la Presidencia del Gobierno (Base 3) la formulación y ejecución de la política de personal, así como también, lo que tiene que ser subrayado como merece, la competencia exclusiva en materia de control, ordenación y régimen de retribuciones, que es, desde siempre, una continua reivindicación por parte tanto de los funcionarios afectados como de los sectores doctrinales más progresivos. Y, a nivel territorial, se prevé la creación de órganos específicos en las distintas Administraciones Públicas Territoriales con idénticas funciones a los órganos de la Administración Pública Central.

c') Como radical novedad, el Anteproyecto elimina el sistema de Cuerpos (Base 4) para dejar paso a un sistema integrado por dos Ordenes (una versión anterior hablaba de Orden profesional y Orden de gestión): uno profesional en el que se agrupan aquellos funcionarios que desarrollan en la Administración actividades que se dirigen directamente a conseguir los fines de la misma; y otro facultativo que incluye a los funcionarios que cumplen en la Administración una actividad para la que les habilita específicamente un título académico determinado. A su vez, en el Orden profesional hay tres Escalas: Ejecutiva, Técnica y Superior, que se corresponden, respectivamente, con las titulaciones académicas que han de poseer sus integrantes (Graduado Escolar, Bachillerato Superior o equivalente y Licenciatura o Doctorado), si bien ha de matizarse que, en las Escalas Técnica y Superior, la titulación puede ser sustituida por el desempeño de los años de servicios efectivos previstos a tal efecto. Y, en el Orden facultativo, las Escalas son la Técnica para funcionarios con titulación de Diploma Universitario, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico o equivalente; y la Superior en

la que se engloban los funcionarios con el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto (Base 5).

La diferencia apuntada en el sentido de que en el Orden profesional se requiere un título académico o una antigüedad mínima, mientras que en el Orden facultativo es indispensable contar con la titulación fijada al efecto, se justifica porque en el primer caso el título académico no sólo acredita unos conocimientos técnicos, sino un nivel adecuado de formación, lo que se hace patente por el hecho de haber servido en la Administración durante cierto período de tiempo. De otra parte, al Orden profesional pueden acceder personas con diferentes clases de títulos, ya que, se dice, los conocimientos de la Administración y de la Función Pública a desarrollar después en la actividad del funcionario no son los adquiridos en los estudios cursados, sino los que ha de impartir la propia Administración cuando prepara a sus futuros servidores, antes de darles un destino o puesto de trabajo. Y, por el contrario, cuando se trata del Orden facultativo, los conocimientos técnicos necesarios, que son independientes de que se presten a la Administración, son los adquiridos en los estudios realizados con anterioridad, y, por tanto, aquélla tiene que limitarse a exigir a los funcionarios que acrediten y demuestren dichos conocimientos.

d') En el Anteproyecto se estima «pieza fundamental de la reforma de la Función Pública» la articulación y plasmación de una auténtica carrera administrativa (Base 10), que sirva para promocionar a los funcionarios. Se busca así eliminar las desigualdades existentes entre los diversos Cuerpos, a la vez que se quiere regular la carrera administrativa para los dos Ordenes, fundamentalmente para el profesional, facilitando a sus miembros la posibilidad de alcanzar los más elevados niveles del servicio público y la jerarquía administrativa.

Al implantarse la carrera administrativa, reivindicación puntera del funcionariado español, el servidor público tendrá mayores estímulos y se sentirá más identificado con la organización a que pertenece, contribuyendo con su trabajo a la mejor prestación de los servicios y a una más eficaz satisfacción de las necesidades ciudadanas. De este modo, pues, saldrán beneficiados tanto la Administración como los funcionarios afectados.

La carrera administrativa supone la reaparición del sistema de categorías, base de los distintos Grupos de las diversas Escalas en que se estructuran los dos Ordenes, entendiéndose que aquélla con-

siste en la promoción sucesiva de los funcionarios de unas categorías a otras integrantes de un abanico único para cada Grupo de las citadas Escalas. Los ascensos se producirán teniendo en cuenta la valoración objetiva de méritos y deméritos, derivados del trabajo desempeñado por el funcionario, de la actualización de sus conocimientos teóricos y de la antigüedad en el servicio.

e') En el área de las pruebas selectivas (Base 6) para el acceso a la Función Pública, junto a los tradicionales principios de igualdad, mérito y capacidad, se sitúa el de unidad en dichas pruebas, lo que comporta la supresión de las «oposiciones restringidas», que han supuesto, hasta la fecha, un tratamiento discriminatorio en favor de unos candidatos con perjuicio grave para otros.

Como objetivos a conseguir, destaca la eliminación de formalismos, rompiéndose con la exigencia de una titulación como requisito indispensable para acceder a determinadas pruebas; estimándose que, salvo en los casos en que para ejercer una actividad se requiera una concreta titulación, ésta puede suplirse o intercambiarse por otros parámetros indicativos de la formación y capacidad que se precisan. Se defiende la adopción de nuevos criterios valorativos a fin de que, en las pruebas selectivas, se equilibren las exigencias de conocimientos teóricos con conocimientos prácticos, en evitación de un excesivo culto al memorismo y al carácter repetitivo de la exposición de temas. Se tiende a evitar que se den duplicidades innecesarias, mediante la puesta en práctica de un cuadro de convalidaciones para excluir de los ejercicios teóricos aquellas materias cuyo conocimiento ya se acreditó al ingresar en la Escala de procedencia. Y, por último, en la composición de los tribunales, habrán de participar funcionarios que no pertenezcan a la Escala de que se trate a fin de que no actúen los intereses corporativos o de grupo; un Organismo Autónomo (Base 7) se encargará de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración Central e Institucional del Estado, y se contempla la posibilidad de abrir vías de colaboración con las Universidades para las tareas de selección.

f') Respecto a las situaciones administrativas (Base 9), se regulan la de servicio activo, servicios especiales, excedencia y suspensión de funciones. Se suprime, por tanto, la de supernumerario; se crea la de «servicios especiales» y se regula también la situación del personal eventual en cargos de confianza de naturaleza política.

g') Ateniéndose a la Constitución, el Anteproyecto (Base 12)

aborda el delicado asunto de las incompatibilidades desde el ángulo político, ya que, según sus normas, ningún funcionario podrá ocupar cargo alguno de nivel central en un partido, dando a la cuestión un tratamiento que va más allá del tradicional en el que sólo se consideraba el ejercicio de otras actividades o cargos reenumerados.

Como principio cardinal se establece (Base 13) que el desempeño de funciones públicas es incompatible con toda actividad del funcionario que comprometa su imparcialidad e independencia de juicio o acción, impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes o pueda afectar a los intereses del servicio que se le encomiende. A efectos de control, los funcionarios habrán de declarar todas sus actividades diferentes de las inherentes a su cargo. Y también cualquier persona podrá pedir, mediante una especie de acción popular, que se abra expediente disciplinario a un funcionario incurso en una causa de incompatibilidad.

De esta forma, mediante dichos mecanismos, se quiere superar la anterior situación de declaraciones voluntarias y el permiso automático del superior para dedicarse a las actividades declaradas. Ahora se regula la obligación de declarar todas las actividades que no sean propias del cargo que se desempeñe en la Administración, a fin de conseguir la mayor transparencia en lo que toca a la dedicación de los servidores públicos.

Y, como se ha indicado más arriba, en cuanto a la vertiente ideológica de las incompatibilidades, sólo se hace referencia a los dirigentes cualificados de los partidos políticos, dado que extender el campo de estas incompatibilidades a todos los funcionarios sería, además de ilusorio, contrario al ejercicio de las libertades públicas consagradas en el texto constitucional.

h') Partiendo de la idea de que, posiblemente, el aspecto de la Función Pública más necesitado de reforma es el de las retribuciones, el Anteproyecto (Base 15) aspira a conseguir un sistema retributivo que sea a la vez común, transparente, objetivo y suficiente. Común, ya que se extiende a todos los funcionarios, que habrán de ser retribuidos por los mismos conceptos; transparente, para conseguir la eliminación de todo tipo de secretos y facilitar el conocimiento, en cualquier momento, de las retribuciones; objetivo, para impedir que sean factores condicionantes del régimen retributivo la presión de los Cuerpos, las conveniencias clienterales o políticas u otros similares, y suficiente, a efectos de conseguir que el funcio-

nario lleve una vida en armonía con su condición de tal y que, además, sea comparable con la de los trabajadores del sector privado.

En consonancia con estas ideas se monta un sistema de retribuciones cuyos conceptos serán un sueldo inicial que retribuye la condición de funcionario de un determinado nivel, el grado correspondiente a cada categoría, los trienios y las pagas extraordinarias. Y, además, los puestos de trabajo clasificados de dedicación exclusiva darán derecho a un complemento de retribución, existiendo asimismo gratificaciones, indemnizaciones y ayuda familiar.

c) *Juicio crítico*

A la hora de enjuiciar este Anteproyecto, que nos parece uno de los intentos más serios llevados a cabo para modernizar nuestra Función Pública, es válida la afirmación de ALBADALEJO CAMPOY de que «constituía un intento racional y lúcido de aprovechar la Constitución para introducir cambios radicales y eficaces en la adormecida Función Pública española». En algunos de sus puntos resultaba ciertamente «revolucionario», tales como en su intención de suprimir los Cuerpos para dejar paso a una configuración burocrática basada en los dos Ordenes ya expuestos, que permita la movilidad tanto vertical como horizontal de los funcionarios, y que erradique, de una vez por todas, las secuelas negativas de una Administración dominada por Cuerpos todopoderosos y en la que impera el corporativismo más feroz e incontrolado.

La voluntad de restablecer la carrera administrativa es igualmente loable, aunque luego no se pueda estar muy de acuerdo con su instrumentación, como tampoco es plenamente válida la distribución de los Ordenes, Escalas y Grupos que sirven de fundamento a la misma. Sin embargo, la atención que, en la Memoria, se presta a la necesidad de estimular a los funcionarios, incentivarlos y abrirles cauces de ascenso y superación goza de perenne actualidad en el seno de una Administración como la española, caracterizada por la falta de estímulos profesionales y laborales para lograr la plena y responsable implicación de los servidores públicos en las tareas que se les atribuyen.

Aspecto claramente polémico, abierto a toda suerte de controversias, es la idea sostenida en el Anteproyecto de sustituir la exigencia de la posesión del título académico por la efectividad de

servicios prestados durante un período de tiempo. Ciertamente que la sociedad española está habituada a exaltar en demasía los títulos y las acreditaciones académicas, pero no es menos cierto que la equivalencia entre años de servicio, o sea, la antigüedad, y el título correspondiente no siempre ha de llevarse hasta sus últimas consecuencias y, en ningún caso, debe ser aceptada con generalidad y sin las consiguientes matizaciones y reservas.

La simplificación del régimen retributivo, la reordenación de las pruebas selectivas y un mayor rigor en el ámbito de las incompatibilidades son también aportaciones que merecen elogio, como la merece la ampliación del campo de aplicación del Anteproyecto con la inclusión de los funcionarios que cobran por arancel, y el fortalecimiento de las competencias de la Presidencia del Gobierno. Estas competencias, de un lado, se concretan en la dirección de la política de personal al servicio de las «distintas» Administraciones Públicas, y de otro, se amplían con carácter exclusivo al régimen retributivo del personal del Estado y Organismos Autónomos, trayéndolas de la órbita del Ministerio de Hacienda que las viene ejerciendo con las lógicas disfunciones derivadas de una dualidad de gestión en esta materia.

C) EL PROYECTO DE LEY DE 1980

a) *Elaboración*

Las discrepancias y controversias surgidas en torno al Anteproyecto de Ley, elaborado por el equipo de FRAILE CLIVILLES, así como la oposición organizada contra el mismo desde diversos frentes ministeriales y funcionariales, determinaron que el Gobierno, un año después, cambiara de táctica en orden a conseguir la elaboración y aprobación de un Estatuto. Desde la Presidencia del Gobierno, en el tercer Gobierno SUÁREZ, a partir del 5 de abril de 1979, el ministro de dicho Departamento, PÉREZ LLORCA, y el secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional, ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, juntamente con Sebastián MARTÍN-RETORTILLO como secretario de Estado para la Administración Pública, pilotaron una nueva iniciativa legislativa que el ministro citado había anunciado ante el Pleno del Congreso de los Diputados, celebrado el 8 de noviembre de 1979, cuando afirmó, ante los parlamentarios, que «no habrá pasado una

luna sin que el proyecto de ley de Función Pública entre en la Cámara».

Efectivamente, el Consejo de Ministros, en una reunión celebrada en noviembre, aprobó el Anteproyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública, como un texto único y no diferenciado como se pensó inicialmente, remitiéndolo, como proyecto de Ley, el 29 de diciembre siguiente y que fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 5 de febrero de 1980, permaneciendo aparcado durante varios meses en el Congreso. Posteriormente fue retirado por el Gobierno el 10 de marzo de 1981, siendo ministro de la Presidencia del Gobierno CABANILLAS GALLAS, precisamente el día antes de iniciarse los debates parlamentarios en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. El «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 26 de marzo publicó el texto del oficio remitido por el Gobierno, en el que se solicitaba del presidente del Congreso la retirada del proyecto, según acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el día 6 de marzo.

La figura clave en la estrategia gubernamental es ahora el catedrático de Derecho Administrativo Sebastián MARTÍN-RETORTILLO Y BAQUER, que, nombrado secretario de Estado para la Administración Pública el 5 de abril de 1979, se convierte en ministro adjunto para la Administración Pública, sin Cartera, el 2 de mayo de 1980 (durante el cuarto Gobierno Suárez). Pasa así a convertirse en el hombre fuerte del Gabinete en la tarea de impulsar la reforma de la Administración Pública y de la Función Pública, hasta el 8 de septiembre de 1980 (quinto Gobierno Suárez), en que Pfo CABANILLAS se convierte en el único ministro adjunto al Presidente, con ARIAS SALGADO como nuevo ministro de la Presidencia del Gobierno.

La inclusión de la regulación de la Función Pública, en contra de los criterios tradicionales mantenidos en la redacción de los tres anteriores Estatutos (BRAVO MURILLO, 1852; MAURA, 1918, y CARRERO, 1964), en un texto que también se refería al Gobierno y la Administración del Estado, desató numerosas críticas y provocó una serie de comentarios contrarios a esta idea gubernamental. El ministro de la Presidencia del Gobierno, PÉREZ LLORCA, trató de buscar justificaciones en el sentido de que el Gobierno, la Administración y los funcionarios son entidades que deben quedar diferenciadas normativamente, pero, a su juicio, guardan entre sí una relación evidente en el plano profesional —Administración y funcionarios— y político

—Gobierno—, lo que constituye razón suficiente para que se hiciera un proyecto de Ley único. Y también se alegó, como otra motivación más, que «no ha parecido oportuno, en este momento, abordar el tema de la Función Pública, ya que es muy complejo hacer un estatuto íntegro sin que se hayan sedimentado algunos aspectos de la Administración» (ORTEGA DÍAZ-AMBRONA).

Estas argumentaciones, sin embargo, no resultaron convincentes y desde diferentes sectores de la Función Pública llovieron los juicios adversos contra lo que se estimaba una maniobra del Gobierno Jirigida a sacar un Estatuto de Funcionarios que, en oportunidades anteriores, había encontrado serias dificultades, y para sortear los obstáculos que, en ocasiones precedentes, habían aparecido sobre el camino.

De otro lado, además de esta decisión del Gobierno de incluir la legislación funcionarial en una Ley sobre el Gobierno y la Administración, llamó poderosamente la atención que se apelara a la técnica de la ley orgánica, sin tener para ello el debido respaldo constitucional. Esta clase de leyes viene a ser una categoría normativa cuyo ámbito se delimita en el artículo 81.1 de la Constitución, por lo que sólo caen dentro del mismo los derechos fundamentales y libertades públicas que afecten a los funcionarios, quedando, pues, fuera otros muchos aspectos de la Función Pública para los que es suficiente la ley ordinaria.

Lo acabado de exponer encuentra su traducción real en el caso que ahora nos ocupa. Dentro del Título II del proyecto de Ley, denominado «De la Función Pública» (artículos 42 a 64), hay un Capítulo, el IV, sobre los derechos de sindicación, participación y huelga que, por incidir sobre derechos fundamentales, sí debería ser objeto de regulación a través de una ley orgánica; pero el resto de los capítulos escapan en principio a esta exigencia, por lo que se llegó a sostener que incurrían en inconstitucionalidad.

ALBADALEJO CAMPOY, profundizando en esta problemática, entiende que el hecho de congelar las normas estatutarias sobre la Función Pública a nivel de ley orgánica desencadena dos importantes consecuencias: la primera, positiva, ya que en lo sucesivo no podrán ser modificadas por leyes presupuestarias, poniendo fin a una táctica muy usual entre nosotros de contrarreformar en los Presupuestos Generales del Estado lo que se reforma mediante leyes ordinarias; y la segunda, negativa, desde el momento en que serán los Reglamentos de desarrollo y aplicación de las normas estatuta-

rias los que contengan «el auténtico Estatuto». «Se crea así —escribese— una reserva reglamentaria, al más puro estilo francés, abriendo el portillo al vaivén normativo tan peculiar de nuestro país, que ya no se hará en Decreto-Leyes y Leyes de Presupuestos, sino simplemente por Real Decreto, hurtándose a las Cortes el control de esta legislación.»

Con estos condicionamientos previos, a los que hay que añadir que nos encontramos ante una regulación vaga, imprecisa y muy abstracta, se comprende que este nuevo ensayo de confeccionar un Estatuto de la Función Pública, en sintonía con los mandatos constitucionales, chocara desde los primeros momentos con la oposición de los funcionarios y todos los sectores más o menos implicados. La consecuencia principal fue que el Gobierno se vio obligado a retirar el proyecto de ley ante la avalancha de críticas, que se extendieron, asimismo, a los artículos dedicados al Gobierno y la Administración del Estado.

b) *Análisis*

Penetrando en el contenido del proyecto de Ley, destaca su vaguedad por cuanto la regulación que hace de la Función Pública es sumamente imprecisa e incorrecta, y, en algunos artículos, diríamos que meramente programática e incluso retórica. De ahí que se llegara a hablar de un atentado contra el principio de reserva de ley que consagra el artículo 103.3 de la Constitución, al entregar al Gobierno un verdadero «cheque en blanco» a través de una «deslegalización» de la materia.

Descendiendo al terreno más pormenorizado del articulado, es posible formular las consideraciones siguientes:

a') Hay una clara contradicción entre el título «Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública» y la limitación de su ámbito de aplicación que se acota en el personal al servicio de la Administración Civil del Estado. El personal de los Organismos Autónomos se regirá por esta ley, pero «teniendo en cuenta sus peculiaridades»; y en lo referente al personal de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, sólo les serán de aplicación los Capítulos IV, sobre derechos de sindicación, participación y huelga, y V, sobre las garantías de imparcialidad, mientras que los otros Capítulos, el I

(sobre disposiciones generales), el II (sobre acceso a la Función Pública), el III (sobre la carrera administrativa) y el VI (sobre retribuciones) no les serán aplicables. Y respecto a la Función Pública docente, es objeto de un tratamiento singular, ya que sólo se le aplicarán los Capítulos II y III, rigiéndose, en los demás, por sus disposiciones específicas.

b') El Capítulo I es un conjunto de artículos, algunos de los cuales son «innecesarios», como, por ejemplo, el 43.1, según el cual «los Cuerpos y Escalas de la Administración Civil del Estado serán creados, modificados y extinguidos por ley», pero sin abrir ninguna vía para su refundición o integración. El artículo 45 se limita a enumerar las situaciones administrativas en que se pueden encontrar los funcionarios, sin especificar sus requisitos y efectos; a la vez que el artículo 46 sucintamente se refiere al régimen disciplinario, sin citar, por ejemplo, las faltas que pueden ser cometidas por los funcionarios. Como muestra de vaguedad legislativa, el artículo 57 «dispone» que «la jornada laboral de trabajo de los funcionarios y la cuantía mínima de sus retribuciones deberán adecuarse a las que se apliquen con carácter general en el sector privado». Y como precepto de evidente interés hay que señalar la prohibición de monopolización de las funciones administrativas por los Cuerpos y Escalas de funcionarios, a los que no podrán atribuirse «funciones, facultades o atribuciones propias de los órganos administrativos» (artículo 43.2).

c') El Capítulo II, sobre el ingreso en la Administración, consta de un solo artículo, el 50, en el que interesa subrayar la implantación de «pruebas de acceso restringidas para el ingreso en Cuerpos determinados», pero a las que sólo concurrirán quienes pertenezcan a Cuerpos inferiores «estando en posesión de los requisitos de titulación exigidos». Y también se contempla la posibilidad de que «el Gobierno» autorice convocatorias de pruebas conjuntas para ingresar en Cuerpos de idéntica titulación académica.

d') El Capítulo siguiente, el III, en un solo artículo, el 51, regula un tema tan complejo e interesante como es el de la carrera administrativa, sentando el principio de que «se basará en los principios de mérito, capacitación y antigüedad y en las funciones ejercidas»; y restableciéndose la promoción por medio del ascenso de unas categorías a otras «a través de procedimientos reglados». Sin embargo, la afirmación de que los puestos de trabajo serán provistos por concurso o libre designación, sin rodear a ésta de las im-

prescindibles limitaciones, merece una muy severa crítica por lo que supone de aceptación de la máxima discrecionalidad en los nombramientos en favor de los funcionarios. En cambio, es un dato de especial importancia la conversión de los puestos de director general en burocráticos, y no políticos, en cuanto habrán de ser cubiertos entre funcionarios de carrera que hayan alcanzado la máxima categoría, «aunque creemos que no es aún el momento de reservar a los funcionarios públicos el cargo de subsecretario» (Pérez Llorca).

e') El Capítulo IV se dedica a los derechos de sindicación, participación y huelga, en los artículos 52 a 56 y en los que se reconoce con brevedad el derecho de los «funcionarios civiles» a la libre sindicación, a la participación de los funcionarios «en la determinación de las condiciones para la prestación de sus servicios» y a la huelga «por el personal del servicio de la Administración Civil» para defender «sus intereses»; centrándose el Capítulo siguiente, el V, en las denominadas garantías de imparcialidad para que el funcionario pueda ejercer sus actividades sin presión de intereses o de grupos. El artículo 57 establece una garantía que, aunque expresada muy genéricamente, resulta sugerente al ordenar que «los funcionarios serán protegidos frente a acciones de cualquier naturaleza encaminadas a obtener su colaboración o militancia en partidos políticos o su afiliación a organizaciones sindicales o asociaciones de funcionarios». El artículo 58 señala que «los funcionarios no podrán utilizar las facultades que tengan atribuidas para influir en los resultados de cualquier proceso electoral»; recordando FUERTES SUÁREZ que este contenido está limitado, ya que «se puede mezclar la Función Pública con el partidismo en muchos aspectos no electorales». Y el artículo 59 se refiere al tema, siempre controvertido, de las incompatibilidades, prohibiendo la simultaneidad del desempeño de más de un puesto de trabajo o cargo en las diversas Administraciones Públicas, y obligando a los funcionarios tan sólo a «declarar» los trabajos y las actividades profesionales que lleven a cabo al margen de sus respectivo cargo o puesto de trabajo.

f') El Capítulo VI, sobre las retribuciones, distingue según la división ya consolidada y aceptada entre nosotros entre retribuciones básicas que son el sueldo, la que corresponda a la categoría que se ostente, los trienios y las dos pagas extraordinarias (artículo 60); y retribuciones complementarias que serán el complemento de dedicación exclusiva, el familiar, los incentivos de productividad,

las indemnizaciones y las gratificaciones (artículo 62). Se admite la posibilidad de que el citado complemento de dedicación exclusiva pueda incidir sobre los derechos pasivos incrementándolos «en la cuantía y forma que se establezca». Y se alude específicamente a los polémicos incentivos de productividad que «se aplicarán cuando por razón del servicio deba estimularse el máximo rendimiento»; siendo así que el incentivo de productividad, como tal concepto retributivo, «es fuente de discriminaciones y ha servido para que los tradicionales Cuerpos de Hacienda consagren su privilegiada posición retributiva» (ALBADALEJO CAMPOY).

g') Otros aspectos dignos de ser referenciados son la equiparación de la mujer funcionario al varón funcionario, que habrá de hacerse «progresivamente» a medida que lo permitan las disponibilidades presupuestarias; y, en lo que concierne a los funcionarios de la Administración Civil del Estado que pasen destinados a las Comunidades Autónomas, «adquirirán la condición de funcionarios de las mismas» y «conservarán su condición de funcionarios del Estado, en la situación que les sea aplicable», con respeto de «todos los derechos» que, en el momento del traspaso, les puedan corresponder. Ello es tanto como decir que estos funcionarios transferidos tendrán una doble condición, lo que no deja de ser una fuente de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Desde otro punto de vista, por cuanto a los funcionarios de las Comunidades Autónomas sólo se les aplican, como se manifestó más arriba, los Capítulos IV y V del Título II, según FUERTES SUÁREZ «el legislador no se limita a renunciar a establecer unas características específicas de la Función Pública autonómica, que completen el régimen estatutario general, sino que limita éste a las materias de sindicación, huelga y garantías de imparcialidad». Y en lo que concierne a los funcionarios transferidos, la «norma posee un claro carácter de estatalidad», y, por lo mismo, no se considera oportuno «establecer nada específico por el legislador, ya que la finalidad de la norma tiende a la subsistencia del régimen estatutario estatal para estos funcionarios», en relación a los cuales se desconocen las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. En consecuencia, para el autor «el proyecto merece un juicio desfavorable» tanto en la regulación que hace de los funcionarios estatales transferidos, y que «queda en la más absoluta oscuridad», como en la de los funcionarios autonómicos propios «al renunciar establecer sus bases» y «resolver de forma armónica los complica-

dos problemas que puede plantear el nacimiento o primera configuración de este tipo de burocracia».

h') Por último, en la Disposición Final Primera se dice que el Gobierno, en el plazo de seis meses, deberá dictar las correspondientes normas reglamentarias y cuyos proyectos, previamente habrán de ser sometidos a información pública mediante publicación en las páginas del «Boletín Oficial del Estado». Con esta norma, «el riesgo de deslegalización global que corre el régimen de la Función Pública» es un «grave peligro» (FUERTES SUÁREZ) que se acrecienta si pensamos «en el exiguo contenido normativo del proyecto de Ley Orgánica».

c) *Juicio crítico*

En una recapitulación global del proyecto comentado hay que decir que se trata del texto normativo de menor calidad técnica de todos los elaborados dentro del período histórico a que se refiere el presente trabajo. Dotado de una excesiva vaguedad en sus artículos, resulta llamativamente breve, y, como se ha indicado ya, choca contra la tradición de nuestra Función Pública, que ha tenido siempre una normativa independiente y no incrustada artificial e interesadamente en otra de más amplio contenido que toca cuestiones ajenas al régimen jurídico de los funcionarios. Del proyecto se ha escrito que «es excesivamente esquemático y lineal, no presentando ni grandes innovaciones ni prácticamente más que principios declarativos». Y Simón TOBALINA ha criticado igualmente la «insuficiencia normativa» del texto, «que se intenta paliar mediante reenvíos continuos a otras normas legales y reglamentarias», citando al respecto los casos de los artículos 43, 45.2 y 46.

No todos los autores, sin embargo, han enjuiciado negativamente la reducida extensión que el proyecto de Ley dedica a los funcionarios. Así, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, tras indicar que «el proyecto es bastante menos que un Estatuto de la Función Pública», defiende esta postura del legislador argumentando que «la propia fluidez de la situación lo exige, puesto que ni siquiera existen en el ámbito de la Función Pública interlocutores válidos» con los que discutir la elaboración de un Estatuto definitivo y de más amplio alcance y contenido.

El proyecto, por lo demás, olvida temas tan importantes como

el de los órganos de gestión en la Función Pública y el de los derechos y deberes de los funcionarios. Excluye de su ámbito de aplicación a los docentes. Nada se ordena sobre las plantillas orgánicas y clasificación de puestos de trabajo. La regulación de un punto capital, como es el de la carrera administrativa, se despacha con un solo artículo en el que, además, la libre designación es considerada como forma de provisión de puestos de trabajo; pero sin condicionar su utilización a supuestos muy concretos a fin de evitar las arbitrariedades que, a costa de ella, se han cometido y se siguen cometiendo. Y, como ALBADALEJO CAMPOY señala, en todo el proyecto late «el eterno criterio de las limitaciones por razones de gasto público» que, expresamente, se recoge al hablar de los incrementos de los derechos pasivos y la equiparación de la mujer funcionario al hombre funcionario a efectos de tales derechos; y que ha venido siendo, de modo tradicional entre nosotros, la justificación siempre disponible para detener procesos reformadores y amortiguar o desvirtuar mejoras consideradas como legítimas e indispensables.

El rechazo que el proyecto encontró tanto en los ámbitos sindicales de los funcionarios, que lo tacharon de impuesto, impreciso y desdibujado, como en los círculos políticos de la oposición, que lo valoraron como excesivamente presidencialista en lo que afecta a la estructura del Gobierno y las facultades de su presidente, determinaron que el Gobierno acordara retirarlo de las Cortes; así lo expuso el representante del mismo, Gabriel CISNEROS, en la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados celebrada el martes 10 de marzo de 1981. La decisión del Ejecutivo se debió, según fuentes oficiales, al deseo de separar la regulación del Gobierno y la Administración de la de la Función Pública, que habría de ser profundamente revisada.

D) EL PROYECTO DE LEY DE 1981

De un lado, la gran dificultad, como se ha venido explicando en las páginas precedentes, de redactar un verdadero Estatuto de la Función Pública debido a la convergencia de factores de signo muy diverso, y, de otro, el mandato constitucional de implantar un instrumento jurídico-legal que alinee las burocracias públicas con la nueva coyuntura política del país, prefijan la situación creada en

los años 1981 y 1982. Todos reconocen que urge la publicación de un marco jurídico renovado para configurar la Función Pública demandada por el Estado de las Autonomías; pero todos reconocen también que los obstáculos que se alzan en el camino son muy serios y que la tarea va a resultar costosa y difícil.

Estas coordenadas son las que mejor expresan un estado de cosas que va a influir sobre la redacción del nuevo Anteproyecto de Estatuto para los funcionarios, aprobado como proyecto de Ley por el Gobierno de CALVO SOTELO en la reunión del Gabinete celebrada el día 18 de septiembre de 1981. En dicha reunión, el Consejo de Ministros remitió al Congreso de los Diputados dos importantes proyectos de Ley, el primero, y que más interesa ahora, sobre aprobación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y el segundo, con carácter de Ley orgánica, por la que se regula el ejercicio de los derechos y libertades de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Con posterioridad, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Ley sobre la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo; con lo que se quería dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 149.1, 18, de la Constitución en lo que atañe a las bases del «régimen estatutario» de los funcionarios públicos y del «procedimiento administrativo común».

a) *Elaboración*

El proyecto de Ley de aprobación de las bases del Régimen Estatutario de los funcionarios públicos (publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 9 de octubre de 1981) fue elaborado en la Presidencia del Gobierno siendo ministro, primero, Pío CABANILLAS GALLA, y después, Matías RODRÍGUEZ INCIARTE, a través de la Secretaría General para la Administración Pública, cuyo titular, Luis Fernando CRESPO MONTES, figura como el promotor principal de la nueva iniciativa y alrededor del cual se nuclea un grupo de funcionarios que han patrocinado e impulsado este nuevo intento reformador.

En declaraciones de CRESPO MONTES, éste ha afirmado que, con anterioridad a lanzarse la versión última del proyecto de Ley, se procedió a una serie de consultas formales con las organizaciones sindicales representativas, introduciéndose, a propuesta de éstas, diversas modificaciones en el texto inicial y en versiones posteriores, aunque, «lógicamente, tienen que subsistir discrepancias que responden a planteamientos que necesariamente son diferentes».

También CRESPO MONTES, en su momento, declaraba que la Presidencia del Gobierno había propuesto llevar a cabo, «a través de sus servicios especializados», diversos sondeos y encuestas entre los funcionarios con el fin de conocer sus «aspiraciones y actitudes» en lo que se refiere a la Función Pública; pero sin pretender «suplantar otros mecanismos de participación», a los que, como se ha indicado en el párrafo anterior, el anteproyecto de Ley fue sometido.

b) *Finalidades*

En una de las versiones tempranas del anteproyecto de Ley que analizamos se señala que «las razones de política legislativa» que justifican la remisión del mismo al Congreso de los Diputados y su posterior tramitación ante las Cámaras se resumen en las siguientes:

a') La necesidad de que las normas que, en virtud de las competencias que les atribuye la Constitución, tienen que promulgar las Comunidades Autónomas en materia de funcionarios se inscriban dentro de un marco legal básico que, de un lado, garantice la igualdad de tratamiento en los aspectos jurídicos y económicos de la Función Pública, y, de otro, la búsqueda de una imprescindible coherencia y homogeneidad de todo el entramado burocrático-administrativo del Estado cara a los propios ciudadanos.

b') La conveniencia de atacar a fondo el grave problema de las grandes diferencias y los injustificados agravios comparativos que se dan entre los diversos colectivos funcionariales de nuestro país, por el simple hecho de que su encuadramiento orgánico se haga en una u otra Administración. La aplicación de regímenes jurídicos diferentes a unos funcionarios y otros, según pertenezcan a la Administración del Estado, a la Administración Institucional, a la Administración Local, a la Administración Autonómica, a la Administración de la Seguridad Social, etc., no se fundamenta, muchas veces, en legítimas diferenciaciones y razonables peculiaridades, sino más bien en la perpetuación ilógica e irracional de privilegios, discriminaciones, desigualdades, que se arrastran por pura inercia y se conservan apoyadas en discutibles tradiciones, hábitos o precedentes.

En este sentido, no deja de ser paradójico que haya tenido que llegarse hasta la consumación del Estado de las Autonomías para abordar el problema de la dispersión normativa, y fáctica, de nuestra Función Pública. Mientras imperó el Estado centralista, éste ten-

dió a la fragmentación, a la ruptura de moldes unificadores, a la dispersión de los colectivos de personal. Ahora que la Constitución ha modificado el modelo de Estado recorriendo un largo trecho que va desde el Estado centralista hasta el Estado autonómico, es cuando curiosamente se busca proponer unas bases que ayuden a construir una Función Pública compacta, a nivel de todo el país, con unos mandatos estatutarios que actúen como elemento de cohesión del colectivo funcionarial, respetando las singularidades de cada uno de los grupos que lo integran.

c') La utilidad de incorporar a la nueva regulación una serie de innovaciones y reformas que vienen siendo reclamadas, con insistencia creciente, por los funcionarios y habrán de contribuir a actualizar su *status* sintonizándolo con lo que ordena la Constitución y reclama hoy una Administración moderna y renovada. Temas como el de la carrera administrativa, el acceso a los puestos públicos, las incompatibilidades, las retribuciones, la simplificación de Cuerpos y Escalas, la profesionalización, la participación, la sindicación son, entre otros, problemas que el legislador no puede ni debe ignorar si se pretende dar paso a una Función Pública prestigiada, dotada de eficacia y estabilidad, servidora máxima de los intereses colectivos y generales.

c) *Objetivo último*

Se ha dicho que este proyecto de Ley persiguió, como objetivo más relevante, alcanzar unas cotas elementales de profesionalización en nuestras Administraciones Públicas.

Esta finalidad, cuyo solo enunciado descubre la trascendencia que encierra en sí misma, quiere vertebrar todo el proyecto y darle sentido progresista y avanzado que coloque a la Función Pública española en la misma línea que otras de los países democráticos europeos. Frente a un funcionariado inestable, sometido a presiones partidarias e ideológicas, influenciado en sus comportamientos profesionales por las apetencias de los grupos políticos, lo que se trata es de asegurar una burocracia que sobreviva a los cambios gubernamentales, que constituya un presupuesto de continuidad de las actuaciones de los poderes públicos, que represente un elemento estabilizador en las crisis políticas, que evite el desmantelamiento de las estructuras administrativas ante cualquier síntoma de alternancia en el disfrute del poder.

La Administración Pública española ha pecado de un elevado grado de politización dentro de sus fronteras funcionariales y burocráticas. Las repercusiones en los cambios de Gobierno, la simple destitución de personas en los altos puestos administrativos y gubernamentales, la llegada de nuevos equipos ministeriales han supuesto siempre entre nosotros el desencadenamiento de un proceso en cascada de ceses, marginaciones, traslados, degradaciones, ascensos, etcétera, que incluso llegan a afectar a los peldaños más bajos de la pirámide administrativa. De ahí, pues, la necesidad de ir hacia una verdadera profesionalización que logre la distinción, en lo posible, entre los ámbitos administrativo y político, que deje a los hombres de partido su campo propio de actuación sin incurrir en tentaciones expansionistas, que asegure a los funcionarios el recorrido de una carrera administrativa objetivada y que, en definitiva, libere a todo el gran aparato de la Administración de convertirse en el ruedo preferido de las tensiones partidistas y los revanchismos comprometedores.

De los preceptos constitucionales es posible deducir esta exigencia de la profesionalización del funcionario. Con arreglo al artículo 97 de la Constitución, «el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado», lo que, en opinión de MARTÍNEZ BLANCO, supone que, a la hora de regular el *status* de los funcionarios, se hace más preciso verificar «el deslinde entre funcionarios y políticos»; y más explícitamente GARRIDO FALLA señala que esta subordinación de la Administración al Gobierno «tiene sus límites», ya que «la Administración se independiza del Gobierno y de la política». Porque, como añade el profesor citado, «lo que caracteriza a la Administración Pública de los países desarrollados está cabalmente en que asume como propios los fines que realiza y actúa para alcanzarlos movida por una fuerza propia, rutinaria si se quiere, pero independiente del Gobierno».

Si luego descendemos a otros preceptos del texto constitucional, también de ellos se extraen sustantivas consecuencias que apuntan en la misma dirección de profesionalizar la Función Pública, distanciándola de una politización tan peligrosa como estéril. El artículo 23.2 establece que los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes»; que se conecta por el artículo 14, que proclama que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza,

sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancias personal o social»; y también con el artículo 139.1, según el cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», saliendo al paso de posibles discriminaciones que se den en las Comunidades Autónomas al reclutar a sus funcionarios.

No menos significativo es el artículo 103.1, con arreglo al cual «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales»; lo que es tanto como decir que debe actuar sin desviaciones partidistas y con criterios de ponderada neutralidad, para no incurrir en actuaciones irregulares.

En cuanto al artículo 103.3, cita el principio del mérito y la capacidad para «acceder» al ejercicio de funciones públicas, con lo que, rotundamente, se están rechazando los sistemas de acceso que no valoren las condiciones, aptitudes y capacidades personales de los candidatos, por fijarse en otros criterios que, por lo mismo, son anticonstitucionales y están más cerca del *spoils system* que del *merit system* que defiende la norma fundamental. Y el mismo precepto habla también de la «imparcialidad» para que el funcionario cumpla sus cometidos de un modo indiferente a las coacciones de todo tipo, y sin tener, en ningún caso, que condicionar sus actos a los dictados jerárquicos superiores y mucho menos a las injerencias externas a la propia Administración.

Si a estas características del funcionariado unimos la de que la Constitución se inclina, como defiende la generalidad de la doctrina, por un régimen estatutario para el mismo, podremos entonces concluir que, a nivel constitucional se dan las premisas suficientes para defender la profesionalización de la Función Pública. Profesionalización que, en el proyecto de Ley de 1981, se intenta conseguir especialmente mediante la regulación de la carrera administrativa, cuyos peldaños más elevados se sitúan en los puestos de director general que habrán de ser cubiertos entre los funcionarios, a través de la libre designación. Con este paso no se hace, en realidad, más que buscar una aproximación a otras Administraciones de países democráticos en los que las Direcciones Generales e incluso las Subsecretarías son cubiertas por personal funcionario que, de esta forma, consigue acceder a los puestos altos de la gestión pública; al tiempo que se proporciona al dispositivo estatal y administrativo una continuidad que, entre nosotros, al menos por ahora, no tiene y que, en lo sucesivo, deberá conseguirse si se quiere contar con

unas estructuras lo suficientemente asentadas y firmes como para soportar sin traumas la sucesión de las opciones políticas propias del régimen democrático.

La identificación de la profesionalización del funcionario español como la meta más ambicionada del proyecto de Ley de 1981 no oscurece, antes al contrario, revaloriza, otros muchos puntos de interés que dicho texto guarda en su articulado, pero que, a nuestro juicio, deben ser contemplados girando en torno a esta idea capital de la profesionalización funcionarial. Idea que, como se ha explicado más arriba, es multiforme y se proyecta en las direcciones más diversas que van desde las pruebas selectivas hasta las retribuciones, pasando por la política de ordenación de Cuerpos y de gestión de personal en todo el sector público.

En consecuencia, inclinarse por la alternativa de crear una Función Pública profesionalizada y técnicamente preparada, es una apuesta que hay que asumir con todas las implicaciones que lleva consigo y sin quedarse a mitad de camino; antes al contrario, avanzando por la trayectoria escogida hasta desembocar en la configuración de una burocracia de nuevo estilo, dinamizada en sus concepciones y capaz de contribuir a la transformación de nuestra sociedad.

d) *Innovaciones y reformas*

El proyecto de ley, de evidente ambición en lo que atañe a sus propuestas de adaptación de la Función Pública a la nueva distribución territorial del poder en España, presenta el siguiente cuadro de novedades:

a') *Ambito de aplicación*

Uno de los puntos más notables del proyecto es que su ámbito de aplicación se extiende al personal de todas las Administraciones Públicas, Central, Local y Autonómica, incluido el de los Organismos Autónomos de ellas dependientes, así como al personal «que ostente la condición de funcionario al servicio de la Seguridad Social» (art. 1.º1).

Quiere decirse, pues, que los funcionarios de la Administración Local quedan incluidos, a nuestro juicio con buen criterio, dentro del proyecto, en contra de algunas iniciativas orientadas a dejarlos fuera del mismo; mientras que el personal de la Administración Institucional deja de configurarse como colectivo independiente, tal como ha venido sucediendo hasta ahora, para integrarse en la respectiva Administración de la que dependan los Organismos Autónomos de que se trate. De esta manera se eliminará uno de los factores más distorsionantes de la gestión de la Función Pública, como viene siendo que el personal de dichos Organismos tenga un Estatuto diferente del que rige para el personal de la Administración Civil del Estado, y que ha provocado una «segregación» de dicho personal que no tiene justificación alguna.

En cuanto a otros colectivos, el proyecto dice que el personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado habrá de regirse por la Ley Orgánica prevista en el artículo 104.2 de la Constitución. E igualmente señala que el personal al servicio de la Seguridad Social, no funcionario, es decir, el personal sanitario, «se regirá por sus disposiciones específicas», con las consiguientes adaptaciones. De esta forma, respecto a dicho personal sanitario cuyas características se singularizan frente a la de otros colectivos debido a su función asistencial (piénsese, por ejemplo, en el polémico tema de las incompatibilidades), se arbitra una solución legal intermedia y ecléctica.

Finalmente, en el artículo 1.º comentado aparece una cláusula que atribuye a las normas de la nueva ley «carácter supletorio» en relación con las disposiciones sobre personal de las diversas Administraciones Públicas y que no han sido incorporadas a su ámbito de aplicación.

Cabe resumir lo expuesto manifestando que el ámbito de aplicación del proyecto es una de las principales conquistas de las que más necesitada está nuestra Función Pública, tan proclive a la dispersión estatutaria y tan opuesta a la uniformidad normativa que, aun respetando razonables peculiaridades, se requiere para impedir diferenciaciones inconvenientes y favorecer la interpenetración entre los colectivos funcionariales.

b') *Clases de personal*

El proyecto distingue entre personal funcionario propiamente dicho, personal contratado en régimen de Derecho Laboral y personal eventual (artículo 2.º). Desaparecen, pues, los interinos y el personal contratado de colaboración temporal, colectivos ambos que han supuesto para la Administración el origen de tensiones y conflictos, debido a la ambigüedad de su situación jurídica y a su nombramiento, hecho muchas veces sin las debidas garantías en cuanto a su necesidad, selección, temporalidad, etc. De ahí que el legislador haya optado por su eliminación; aceptando tan sólo la figura del contratado, en régimen de Derecho Administrativo, para la realización de actividades muy delimitadas y siempre «con carácter excepcional» (art. 6.º).

Por lo que toca a los funcionarios públicos, el proyecto se limita a proporcionar su definición en la que la idea clave es la de que se incorporan a las Administraciones Públicas mediante una relación que está «sometida al Derecho Administrativo y regulada estatutariamente» (art. 3.º). Los contratos laborales son regulados en un doble frente: en cuanto a la normativa aplicable, que será el Estatuto de los Trabajadores, las disposiciones específicas que en su caso puedan ser dictadas y los convenios colectivos que se establezcan, «teniendo siempre en cuenta las peculiaridades del servicio público» (art. 4.º.1), y respecto a sus funciones, cuestión siempre delicada, ya que no es fácil delimitarlas objetivamente, el proyecto señala que no podrán llevar a cabo las que desempeñe el personal eventual o los propios funcionarios, sin entrar en mayores precisiones. Y sobre el personal eventual, su configuración arranca de la temporalidad de sus «funciones de asistencia o asesoramiento a cargos de naturaleza política» (art. 5.º.1), lo que indica que habrá de situarse en los planos políticos de las organizaciones públicas fuera del campo de actuación de los funcionarios; y de la especial vinculación a la persona que lo nombre, lo que conlleva su cese automático «cuando lo hace la autoridad que lo nombró» (art. 5.º.2).

A la vista de lo expuesto, el proyecto de Ley propugna una clarificación de las clases de personal público, buscando la consolidación de dos grandes bloques: los funcionarios públicos, de un lado, y los contratados laborales de otro. El problema radica en determinar hasta dónde debe llegar el campo de actuación de unos y otros.

Y como colectivos menores aparecen el personal eventual, cuyos rasgos bien perfilados han de contribuir a delimitar los niveles político y administrativo; y el personal contratado para la realización de actividades específicas y trabajos singulares no habituales, partiendo de la nota esencial de su excepcionalidad, sin la cual se corre el riesgo de su desfiguración y equívoca utilización.

c') *Cuerpos y Escalas*

El Capítulo III preceptúa que el personal funcionario «se integrará en Cuerpos y Escalas» (art. 7.º.1), con lo que se consagra la estructura corporativa de nuestra Función Pública y que viene siendo objeto de vivas críticas; no tanto en sus mismas esencias cuanto en las deformaciones y excesos que ha sufrido a lo largo de los años, hasta el extremo de convertir a la Administración española en un conglomerado irracional y múltiple de Cuerpos y Escalas.

El proyecto, como aportación relevante, clasifica a éstas y aquéllos según la titulación exigida para el ingreso y según las funciones a desempeñar, distinguiendo los niveles A, B, C, D y E (artículo 7.º.2); se establece la reserva de ley para la creación, modificación, unificación y extinción de dichos Cuerpos y Escalas, debiendo aquélla, a su vez, contener una serie de determinaciones sobre la denominación, nivel, número de plazas, cometidos, titulación, edad de jubilación y, en su caso, carácter de nacional, cuando la ley proceda de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; y si se trata de Cuerpos y Escalas propios de las Corporaciones Locales, las competencias corresponderán al Pleno de las mismas y habrá que estar también a lo que disponga la ley por la que se aprueben las Bases de Administración Local (artículo 8.º.1 y 2). Y, como limitación específica, pero que no parece que vaya a facilitar y proporcionar resultados prácticos, se prohíbe la creación de nuevos Cuerpos y Escalas si su titulación y funciones son análogas a las de otros que ya puedan existir en el Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales respectivas (art. 8.º.1).

El proyecto crea los denominados Cuerpos Nacionales (artículo 8.º.1), de acuerdo con lo que decía la polémica LOAPA, pero sin entrar a diseñar sus principales características. Y, por lo que afecta

a la Administración Local, defiende la existencia de los Cuerpos Nacionales pertenecientes a la misma (secretarios, interventores y depositarios), blanco de muchas críticas injustificadas y también inmerecidas, sometiendo su regulación a lo que diga al respecto la ley por la que se aprueben las Bases de la Administración Local (artículo 9.º). Remisión que no tiene mucho sentido, ya que, a nuestro juicio, debiera ser el proyecto de Ley que se comenta el que hiciera el diseño básico de los mencionados Cuerpos como mayor garantía de su permanencia y de las adaptaciones a realizar en ellos para adecuarlos mejor al nuevo panorama que se ofrece a las Corporaciones Locales.

Ante las presiones de las organizaciones y centrales sindicales, insatisfechas con el tratamiento dado a los Cuerpos y Escalas en el capítulo III que venimos desarrollando, en la Disposición Transitoria novena se ordenaba que el Gobierno, en el plazo de un año, habrá de remitir a las Cortes un proyecto de ley para unificar Cuerpos y Escalas para conseguir «la utilización más eficiente del personal y una adecuada redistribución de efectivos»; y, en el mismo plazo, habrá de enviar otro proyecto de ley para decidir cuáles de los actuales Cuerpos y Escalas habrán de tener, en lo sucesivo, carácter de nacionales.

Como puede apreciarse, el legislador se muestra en este tema de los tradicionales desvíos corporativos de nuestra Función Pública muy prudente y esboza unas medidas que, en principio, resultan insuficientes para abordarlos en profundidad; y que, como ya ha sucedido en otras ocasiones, corren el riesgo de resultar claramente ineficaces y sospechosamente estériles. A juicio del entonces ministro de la Presidencia del Gobierno, RODRÍGUEZ INCIARTE, «en efecto, en España hay un número excesivo de Cuerpos de la Administración, pero la cuestión no es exclusivamente cuantitativa», ya que el verdadero problema reside en que existan varios Cuerpos que cumplen análogas funciones o en que éstas hayan cambiado sin haber producido una paralela reconversión profesional de quienes están llamados a desempeñarlas. De ahí, continúa el ministro, la oportunidad de la Disposición Transitoria novena antes reseñada que pretende racionalizar la estructura corporativa unificando Cuerpos, impulsando la movilidad de sus componentes y facilitando su carrera administrativa.

d') *Acceso, formación y perfeccionamiento*

Con relación al acceso, el capítulo IV, que ahora corresponde exponer, establece que la selección se llevará a cabo «de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, mediante convocatoria pública libre y la práctica de las pruebas correspondientes» (artículo 10.1).

Tras estas premisas generales, el proyecto de ley descende a propuestas más concretas y tangibles. Habla de que la Administración del Estado debe formular cada año «el plan de oferta de empleo público correspondiente a todas las Administraciones Públicas» (artículo 11.1) con el fin de planificar, debidamente, las pruebas selectivas en lo concerniente a su convocatoria y celebración; y también de coordinar la acción estatal en esta materia con la de las autoridades laborales para una mejor distribución del empleo público según coyunturas y momentos determinados. Y anuncia, al mismo tiempo, que las pruebas serán racionalizadas tanto en su contenido como en su forma de realización «a fin de garantizar la mejor selección de los aspirantes», efectuándose de modo preferente «a través de Institutos o Escuelas de Funcionarios» (artículo 11.3). Así, con estas reformas, se quiere, primero, mejorar y actualizar las pruebas selectivas (¿las oposiciones?) despojándolas de vicios ya tradicionales e imprimiéndolas un carácter más objetivo y menos formalista; y segundo, potenciar los Institutos y Escuelas de Funcionarios a los que, con carácter preferente pero no exclusivo, se encomienda la tarea de seleccionar y formar funcionarios.

En los artículos respectivos, se alude a la posibilidad de «establecer unas bases y contenidos mínimos obligatorios de los programas» (artículo 11.2) para acceder a las diferentes Administraciones Públicas, buscando sin duda una ordenación elemental de esta materia desde siempre caracterizada por un elevado grado de descontrol, improvisación y falta de coordinación. Igualmente, está prevista la posibilidad de convocar «pruebas conjuntas de selección» para ingresar en varios Cuerpos o Escalas, así como para realizar «cursos de formación y perfeccionamiento» (artículo 12.1) en un intento de conseguir la eliminación de la gran atomización que se viene advirtiendo hoy en las oposiciones para ingresar en Cuerpos y Escalas que tienen idéntico nivel de titulación y las mismas funciones. Y también se diseña un marco legal para la celebración de pruebas

restringidas en una doble dirección: para el ingreso por parte de quienes, en la misma Administración, y «estando en posesión de los requisitos de titulación exigidos en cada caso» pertenezcan a Cuerpos o Escalas de inferior nivel lo que supone, por tanto, un cambio de Cuerpo o Escala en sentido vertical que requiere, en todo caso, poseer el título respectivo; y para acceder a otros Cuerpos o Escalas, también dentro de la misma Administración, que tengan igual nivel, lo que supone, por tanto, un cambio de Cuerpo o Escala en sentido horizontal (artículo 13). Esta segunda posibilidad ha sido denominada por Julián ALVAREZ «carrera horizontal», reconociendo este autor que «evidentemente nos encontramos ante un caso atípico de carrera administrativa, sobre todo si manejamos exclusivamente criterios formales al analizar este tipo de movilidad profesional».

Con esta doble vía, «pruebas restringidas», de una parte, y «pruebas restringidas y especiales», de otra, se quiere potenciar la promoción hacia Cuerpos y Escalas de nivel superior; y, también, facilitar el acceso hacia Cuerpos y Escalas de idéntico nivel, con el fin de que los funcionarios tengan ante sí cauces para satisfacer sus legítimas aspiraciones de mejora profesional.

Por último, en el ámbito del perfeccionamiento, tan escasamente atendido en la actualidad en todas nuestras Administraciones Públicas, se establece que éstas «organizarán cursos de perfeccionamiento de sus funcionarios» con la doble meta de facilitar su ascenso y promoción y de contribuir a la mejora de los servicios que hayan de ser prestados a los administrados. Y, dentro del perfeccionamiento, como tarea cada vez más urgente, «se organizarán cursos específicos de formación» para contar con funcionarios bien preparados, en condiciones de cubrir puestos que se ofrezcan al Gobierno español por las organizaciones internacionales o supranacionales (artículo 14.2).

El capítulo expuesto, como se induce de las anteriores consideraciones, es de vital importancia para el futuro de nuestra Función Pública. Selección, formación y perfeccionamiento son tres actividades capitales para la realización de una buena política de personal en el sector público y que, desde hace años, viene reclamando una reestructuración a fondo. El proyecto aspira a introducir novedades con la finalidad de romper la rigidez que se deriva de la conformación corporativa, mediante «convocatorias de pruebas conjuntas» o la implantación de «pruebas restringidas» para pasar de unos

Cuerpos y Escalas a otros. Se habla de la racionalización de las pruebas de acceso, en su contenido y procedimiento, cuestión que incide directamente en la concepción de nuestras clásicas oposiciones, sistema que encuentra siempre sus detractores y defensores a la hora de valorarlas críticamente. Los Institutos y Escuelas de Funcionarios son recordados en dos ocasiones, al referirse el proyecto a la oferta de empleo público y a la racionalización de las pruebas de acceso que han de llevarse a cabo, «preferentemente», a través de dichos Institutos y Escuelas cuando, tal vez, fuera imprescindible poner mayor énfasis en la labor a desarrollar por estos organismos como los mejores instrumentos para la puesta al día, en todos los órdenes, de la Función Pública. El tratamiento que se da al perfeccionamiento es muy exiguo, si pensamos en la importancia que tiene en las sociedades modernas en las que se hace preciso renovarse continuamente en el campo laboral y profesional; siendo, sin embargo, de interés la atención que se presta a la preparación de funcionarios españoles para ser destinados a instituciones y organismos internacionales o supranacionales ante la creciente inserción de España en ellos. Y, como tema singularmente cargado de posibilidades en el futuro, hay que referirse al plan de oferta de empleo público, de carácter anual, como dispositivo propicio para conseguir una coordinación en la política selectiva y, además, romper el aislamiento de la Función Pública respecto a las instancias laborales en lo que atañe a la acción del Estado en el área del empleo, el paro y la promoción social.

Como observación final, en lo que concierne al personal laboral, se ordena que, en lo sucesivo, será contratado «mediante anuncio público» y a través de pruebas «adecuadas» (artículo 15.1); lo que supone introducir un factor positivo de publicidad y divulgación, al mismo tiempo que de selección, a fin de evitar que la contratación se efectúe sin unas garantías elementales, válidas e iguales para todos los ciudadanos.

e') *Derechos y deberes*

En el capítulo VII se hace una enumeración detallada de los derechos y deberes de los funcionarios que se encuentren en situación de servicio activo, introduciéndose algunas innovaciones con referencia a enumeraciones anteriores, contenidas en otras normas, y que interesa ahora subrayar.

Dentro del conjunto de derechos (artículo 23), destacan como más significativos el derecho al ascenso y promoción, de gran repercusión en la trayectoria profesional de los funcionarios por cuanto supone el reconocimiento de unas expectativas de carrera administrativa, legalmente consagradas, como se verá más adelante, estableciéndose de este modo una notable diferencia con relación al Estatuto de 1964 en el que no se reconoce, en ninguno de sus preceptos, tal derecho. Y también son derechos que merecen ser resaltados, el derecho a la Seguridad Social con la cobertura de una «acción protectora» que debe ser la misma que la del Régimen General «sin perjuicio de las peculiaridades» que hayan de reconocerse; y el derecho a ejercitar los derechos sindicales y a la afiliación libre a los partidos políticos que estén legalmente reconocidos.

En el catálogo de los deberes (art. 24) que hace el anteproyecto de Ley sobresalen el que exige de los funcionarios «fidelidad a la Constitución y obediencia a las leyes»; el relativo «al estricto, imparcial y diligente cumplimiento de las obligaciones» que son inherentes al cargo o puesto respectivo; y el que afecta al grave compromiso de guardar el secreto profesional.

Junto a los derechos y deberes ya citados se anuncian otros que, dada su entidad, aparecen situados en un segundo plano a los efectos de esta exposición y que, por ello, no se pormenorizan individualmente. En todo caso, a nuestro juicio, si hubiera que indicar las aportaciones más notables del anteproyecto cabría afirmar que, en el ámbito de los derechos, la gran conquista es el derecho a la promoción y al ascenso por cuanto se atiende una demanda incesante de los funcionarios en el sentido de contar con una carrera administrativa bien configurada; y en el ámbito de los deberes merece subrayarse la obligación del cumplimiento de las correspondientes obligaciones que ha de ser «estricto», «imparcial» y «diligente», con lo que cada uno de estos tres calificativos encierra de una dedicación al trabajo llamada a caracterizarse por las tres condiciones acabadas de reseñar. Y hasta podría pensarse que, en este binomio de un derecho y un deber, es decir, promoción y ascensión-cumplimiento de las obligaciones del cargo, descansa el principal fundamento para conseguir una Función Pública dinámica y actualizada.

f') *Carrera administrativa*

Es un punto relevante del proyecto de Ley, porque pretende vertebrar un sistema de ascenso y promoción de los funcionarios, ya que, como ha escrito FUERTES SUÁREZ, «la regulación de la carrera administrativa constituye hoy en día una necesidad insoslayable, fruto de los nuevos planteamientos sociales, constitucionales y administrativos». Y, por su parte, MUÑOZ MACHADO ha recordado que el tema de la carrera administrativa «es uno de los puntos débiles y criticables que presenta la ordenación actual de la Función Pública», ya que, según este autor, «la carrera administrativa, propiamente dicha, no existe en absoluto en la actualidad», porque «en los Cuerpos inferiores resulta poco menos que imposible la promoción profesional», mientras que «en los superiores depende del azar y de la vinculación ideológica con los dirigentes, y en menos casos, de la preparación y conocimientos del ascendido».

La carrera administrativa es definida, de un lado, como la promoción de los funcionarios que pasan de unos Cuerpos y Escalas a otros Cuerpos y Escalas de nivel superior; y como el ascenso de categoría dentro del mismo Cuerpo o Escala (art. 26). Quiere significarse, pues, que la carrera administrativa presenta una doble vía o camino: promoción o pase de unos Cuerpos a otros, y ascenso o progresión de categorías dentro del mismo Cuerpo. Julián ALVAREZ ha denominado a la primera vía «carrera intercorporativa», mientras que a la segunda la llama «carrera intracorporativa», añadiendo que cabe una tercera vía, «carrera horizontal», al ordenarse que «mediante la superación de pruebas restringidas y especiales los funcionarios podrán acceder a otros Cuerpos, Escalas o plazas singulares de igual nivel dentro del ámbito de la misma Administración» (art. 13.2), tal como se matizó al hablar del acceso a la Función Pública. La razón que este autor da para hablar, en este último supuesto, de «carrera horizontal» radica en que, según su criterio, dadas las grandes diferencias profesionales y retributivas que existen entre los Cuerpos de nivel superior, la movilidad de unos a otros dentro de la «misma» Administración puede entenderse como una promoción en cuanto de ella se derivarán consecuencias favorables y mejoras de tipo diverso.

La restauración de las categorías, «uno de los rasgos más sobresalientes de este proyecto» (Julián ALVAREZ), suprimidas por el

Estatuto de 1964, supone, por tanto, el punto de apoyo del diseño de la carrera administrativa, para lo que deberá, en su momento, crearse un cuadro general de categorías y clasificar los puestos de trabajo en armonía con las mismas. En todo caso, «la categoría constituye un requisito necesario para desempeñar los puestos de trabajo reservados a la misma» (art. 27.1); y, a su vez, efectuada la clasificación de puestos de trabajo, de acuerdo con ella habrán de adjudicarse las categorías correspondientes a cada uno de los Cuerpos o Escalas (art. 27.3 y 4). Todavía más, con el fin de crear un entramado compacto y sin fisuras, sin soluciones de continuidad, se determina que las categorías superiores de un Cuerpo o Escala se solaparán con las inferiores del Cuerpo o Escala del nivel inmediato (art. 27.6).

Configurado el cuadro de las categorías, el siguiente paso es arbitrar los medios para acceder a ellas y que, obviamente, es una cuestión esencial para conseguir un racional modelo de carrera administrativa. Sobre este extremo, el proyecto de Ley se muestra muy parco y se limita a señalar que el ascenso de categoría, cuando se dé vacante, tendrá lugar mediante «procedimientos reglados basados en criterios de mérito y antigüedad» (art. 28.1), lo que supone que se pretende montar unos procedimientos basados en dichos criterios y que alejen toda tentativa de arbitrariedad o discrecionalidad, sin que se aclare el peso específico, lo que es una cuestión decisiva, que uno y otro criterio van a tener.

Sobre la provisión de puestos de trabajo, se llevará a cabo por concurso o libre designación, «según los casos» (art. 29), y entre aquellos funcionarios que tengan la correspondiente categoría para desempeñarlos. Con lo que se consigue asegurar la necesaria correlación entre la categoría funcional y la categoría personal, en evitación de la disociación posible entre ambas y que dio resultados muy negativos en experiencias de tiempos pasados. «Este requisito de la categoría —dice Julián ALVAREZ— establece una fuerte dosis de objetividad a la hora de proveer los puestos de trabajo».

Sólo determinados puestos serán cubiertos mediante la libre designación y que el proyecto enumera con referencia a los puestos de director general y subdirector general y asimilados en la Administración Central del Estado y en las de las Comunidades Autónomas, de presidentes y directores de Organismos Autónomos, de delegados Territoriales y Provinciales y, también, delegados de las Corporaciones Locales; a los puestos de jefatura de las secretarías de los

cargos políticos y de los puestos de trabajo de libre designación de las diferentes Administraciones Públicas; y a los que, «con carácter excepcional y con la debida publicidad», se fije como tales por los órganos correspondientes, ejecutivos o de gobierno al máximo nivel, de dichas Administraciones (art. 30.1). Y no sólo se trata de limitar el uso de la libre designación, cuyo «abuso» ha sido un factor desencadenante de graves y profundas distorsiones en las estructuras burocráticas y administrativas, sino que, además, y es conveniente subrayarlo como se merece, se ordena la adscripción de los puestos de director general, subdirector y otros del más alto nivel, a los funcionarios públicos que así ven completado el ciclo de su posible carrera administrativa. Por eso, Julián ALVAREZ señala que este planteamiento «supone un paso muy positivo en la necesaria profesionalización de los niveles más elevados de nuestra Administración», al tiempo que «es un factor de estabilidad que permitirá independizar —por lo menos parcialmente— al funcionamiento de los servicios públicos de los cambios que puedan producirse en los niveles propiamente políticos del aparato del Estado».

Dentro de este planteamiento, no debe olvidarse tampoco la posibilidad que recoge el proyecto de que algunos de los puestos enumerados en el anterior párrafo pasen a ser cubiertos por concurso, si las Administraciones Públicas a las que pertenecen lo acuerdan con el previo informe del Consejo Superior de la Función Pública (art. 30.2).

El panorama expuesto se completa con dos nuevas aportaciones. La primera hace referencia a que Ministerios, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Organismos dependientes, deberán publicar «la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización», especificando los requisitos exigibles para desempeñarlos, contribuyendo a una mayor transparencia y difusión de aquéllos en beneficio de los administrados y de los propios funcionarios; adicionándose a continuación que, cuando tenga lugar «cualquier organización», que incida sobre la relación de los puestos de trabajo, ésta deberá ser «necesariamente» rectificadora para lograr su adaptación (art. 31). Y la otra aportación se centra en el tema de la movilidad funcional, que permita a los funcionarios pertenecientes a Cuerpos y Escalas de idéntico nivel el pase de unas Administraciones a otras (art. 32.1).

El proyecto, por último, contiene un precepto destinado a impe-

dir la duplicidad de funcionarios, ordenando que las Comunidades Autónomas, en el caso de tener puestos de trabajo vacantes, habrán de ofrecerlos para su provisión entre funcionarios de la Administración del Estado, precisamente con el objetivo de frenar toda tentación o indicio de una inflación orgánica que es preciso controlar sin dilaciones; y sólo en el caso de que dichos puestos queden sin cubrir, las citadas Comunidades podrán convocar pruebas selectivas siempre que no sean para el ingreso en Cuerpos o Escalas Nacionales (art. 32.2).

Recapitulando todo lo desarrollado sobre la carrera administrativa y la provisión de puestos de trabajo, hay que destacar, una vez más, cómo la gran reforma, la reinstauración de las categorías que sirven para conformar la carrera administrativa apoyándose sobre los principios del mérito y la antigüedad que, por vía reglamentaria, habrán de ser conjugados de una manera racional y progresiva, que beneficie a los funcionarios con mayor espíritu de superación.

Resulta también positivo que se busque una adecuación entre la categoría funcional y la categoría personal, ya que los recuerdos al respecto del pasado son poco alentadores. En efecto, los autores se han encargado de criticar con suma dureza el hecho de que, en el pasado, vigente el Estatuto de 1918, no se diera una coincidencia entre ambas categorías; lo que determinaba que la categoría personal acabara convirtiéndose en un puro requisito para la percepción de mayores retribuciones, pero sin que se diera una elemental conexión con las funciones realmente desempeñadas por los interesados.

La conveniencia de llevar a cabo una clasificación de los puestos de trabajo en todas las Administraciones es tan clara que no precisa de mayores consideraciones. Sin embargo, mirando las cosas con realismo, debe afirmarse que la empresa no se presenta sencilla; y, para comprobarlo, no hay que mirar el gran fracaso que ha supuesto el sistema de las plantillas orgánicas (SANTAMARÍA PASTOR), precisamente porque no se ha querido, o no se ha podido, cumplir la meta de hacer una buena clasificación de puestos de trabajo, tal como dice el Estatuto de 1964. Y, además, es oportuno añadir que no basta llevar a cabo dicha clasificación, sino que debe dársele la máxima publicidad, divulgación y conocimiento sacándola del tradicional secretismo que caracteriza estas actividades en nuestras Administraciones Públicas actualmente.

La limitación de la libre designación, si llega a ser efectiva, es un

adelanto positivo dado que su desmesurada aplicación en estos últimos años ha representado un peligroso elemento de disfuncionalidad y ha ido lentamente anulando los propósitos de ir hacia una Función Pública más competitiva y profesionalizada. No se discute el hecho de la libre designación, que tiene que existir en toda organización; pero lo que se pone en tela de juicio es que se apele a ella excesivamente, sin ningún tipo de freno, empleándola con finalidades que favorecen más a las personas implicadas que a la propia organización. De ahí, pues, que haya que saludar con optimismo la regulación de la libre designación reduciéndola a unos supuestos muy característicos y tasados en evitación de interpretaciones extensivas y de muy dudosa validez.

Conectado con lo anterior, es aceptable también que la carrera del funcionario encuentre su culminación en los puestos de director general o asimilado. Decapitar, como sucede en la actualidad, la carrera funcionarial privándola del acceso a este tipo de puestos es un contrasentido que lo único que ha conseguido es, de un lado, frustrar las expectativas legítimas de los funcionarios; y, de otro, retrasar la profesionalización de la Administración hasta niveles que ya son comunes en otros países de Europa.

El avance que supone el que la carrera administrativa culmine en las Direcciones Generales o cargos asimilados, en beneficio de los Cuerpos de nivel superior, no debe, de ningún modo, impedir que enfoquemos la atención hacia los de nivel intermedio e inferior, que hasta ahora por ser, diríamos, Cuerpos «planos» u «horizontales» han tenido muy limitadas sus posibilidades de ascenso y siguen con sus expectativas de ascenso recortadas o sencillamente anuladas. También estos Cuerpos han de ser adecuadamente conformados, a fin de que la carrera administrativa no sea un privilegio, sino un verdadero derecho de todos los funcionarios.

Otros aspectos a subrayar afectan a la promoción, que posibilita el proyecto de ley, de los funcionarios que pasan de unos Cuerpos o Escalas a otros de nivel superior, lo que representan un asalto importante e imprescindible a la ciudadela de nuestros Cuerpos de funcionarios, ahora en su gran mayoría cerrados sobre sí mismos; y, por tanto, impermeables a toda opción de acceso por parte de funcionarios de inferiores niveles. Todo lo que sea romper los esquemas rígidos e inflexibles de nuestra estructura corporativa es, en principio, beneficioso para la Función Pública; de ahí que haya que

valorarse en sentido positivo la promoción desde niveles inferiores a otros superiores, como también debe valorarse de idéntica forma, porque apunta en la dirección de permeabilizar la Función Pública, los procedimientos conjuntos de provisión de puestos de trabajo para potenciar la movilidad, la intercambiabilidad y la interpenetración entre funcionarios de diversas Administraciones Públicas. La compartimentación ahora existente entre éstas es una rémora para el buen funcionamiento, por cuanto que entraña una concepción particularista y desintegrada de la actividad administrativa, al tiempo que amputa los alicientes de los funcionarios para su promoción y disponibilidad profesionales.

g') *Incompatibilidades*

En el capítulo IX, tras una declaración general sobre la incompatibilidad en «el desempeño de la Función Pública» (art. 33), se establece como regla general que «los funcionarios no podrán percibir más de un sueldo» con cargo a los presupuestos públicos; si bien, a continuación, se fijan dos excepciones: la autorización por ley y la prestación de los servicios en régimen de jornada reducida (art. 34.1).

Los funcionarios «tienen la obligación de declarar» las actividades de diversa índole que lleven a cabo, «de carácter permanente» y «que ejerzan fuera de la Administración» (art. 35.1); no siendo precisa dicha declaración que, no obstante, la Administración puede requerir «si lo considera necesario», respecto de actividades «ocasionales» que afecten a la vida familiar, a la tarea docente e investigadora, etc., del funcionario (art. 35.2).

No obstante, «las disposiciones específicas de cada sector de la actividad administrativa podrán establecer incompatibilidades concretas con el ejercicio de cualquier otro puesto, profesión o actividad» (art. 36).

La FETAP criticó en sus momentos estos preceptos, manifestando que «el texto aparece como excesivamente vago y carente de la necesaria precisión y nitidez en una norma de esta naturaleza que ha de regular situaciones por su propia naturaleza huidiza»; y llamando la atención sobre la falta de «regulación de las incompatibilidades entre el sector público y el sector privado que es algo necesario

totalmente para lograr una Administración neutral y para alejar cualquier sospecha de corrupción o arbitrarismo de las áreas administrativas».

h') *Retribuciones*

El capítulo X se dedica al tema, siempre controvertido, de las retribuciones, arrancando de dos ideas o premisas fundamentales: la primera es que la cuantía de aquéllas se fijará teniendo en cuenta «el nivel de salarios existentes en el sector privado» (artículo 37.2), lo que representa un objetivo plenamente válido muchas veces proclamado y pocas veces cumplido; y la segunda es que «en ningún caso», el nivel de las denominadas retribuciones básicas correspondientes a los funcionarios de Cuerpos o Escalas del nivel E será inferior al salario mínimo interprofesional (art. 37.3). Y, además, las cuantías de las retribuciones por los diversos conceptos que las integren deberán ser «suficientes para garantizar el estricto cumplimiento de las obligaciones del funcionario, así como su dignidad personal y social» (art. 37.2), dado que ni la dignificación del funcionario ni la exigencia del cumplimiento de sus deberes como tal son realizables si las retribuciones son deficientes; y el funcionario, como solución de emergencia, ha de proyectarse hacia otro tipo de actividades públicas o privadas por puros imperativos de supervivencia.

Los criterios acabados de exponer tratan de afrontar un aspecto básico de las retribuciones funcionariales, como es el de su insuficiencia en muchos ámbitos de la Función Pública. Pero es que otro segundo defecto del sistema retributivo es el de su complejidad por estar formado por un número excesivo de conceptos, que dificultan gravemente su comprensión y también su aplicación. Sobre este extremo, el proyecto de ley aspira a simplificar el panorama existente, suprimiendo alguno de los conceptos retributivos aplicables como, por ejemplo, el de la llamada prolongación de jornada.

La nueva legislación sigue distinguiendo entre retribuciones básicas y retribuciones complementarias. Entre las primeras, figuran el sueldo o cantidad igual para todos los Cuerpos o Escalas del mismo nivel; la cantidad que corresponda a la categoría que se ostente, de nueva implantación y que es preciso introducir una vez restablecidas las categorías; los trienios que se reconozcan «como

consecuencia de los servicios efectivos prestados en cualquiera de las Administraciones Públicas», siguiendo el camino afortunadamente abierto por la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, y normas de aplicación y desarrollo; y las pagas extraordinarias, igual cada una de ellas al total de una mensualidad de las retribuciones acabadas de citar, «incrementándose gradualmente hasta alcanzar la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias cuando las disponibilidades presupuestarias lo permitan» (art. 38). Y como retribuciones complementarias, el proyecto recoge el complemento de dedicación exclusiva, concepto, a nuestro juicio, muy discutible y que debiera ser objeto de supresión porque no encaja en una regulación racional de la Función Pública; el complemento de puesto de trabajo, que aparece por primera vez a costa del anterior complemento de destino; y los incentivos de productividad, que merecen también un juicio negativo, al menos en lo que se refiere a su forma de aplicación actual. De esta manera se inicia el camino hacia una reducción imprescindible de los conceptos retributivos, para que el funcionario cobre por menos conceptos y éstos queden mejor y más claramente delimitados.

Un tercer defecto del sistema de retribuciones es su falta de publicidad y, en consecuencia, la dificultad de conocer lo que perciben todos y cada uno de los funcionarios; dificultad que proviene de la extraordinaria complejidad, ya apuntada, del sistema y, sobre todo, del secretismo interesado que ha venido rodeando muchas de las decisiones emanadas de la Junta Central de Retribuciones y de las Juntas Ministeriales de idéntica finalidad. La realidad es que al funcionario le resulta difícil, por no decir imposible muchas veces, conocer la situación de las retribuciones en otros Cuerpos o Escalas; y no digamos al administrado poco habituado a acercarse a esta clase de cuestiones, por lo que su imaginación acaba alimentándose de tópicos, medias verdades o versiones parciales que no conducen a una contemplación real y objetiva del problema.

El proyecto de ley, consciente de esta problemática que se agudiza más a medida que un país adquiere madurez democrática y participativa, establece que «las retribuciones percibidas por los funcionarios tienen carácter público»; añadiendo, como meta digna de elogio, que «su cuantía exacta será la que figure en los presupuestos de las diferentes Administraciones Públicas» (art. 41). Por supuesto, esta transparencia que el proyecto de ley implanta no es una aspira-

ción espectacular, sino, por el contrario, algo tan elemental como que cualquier ciudadano, asomándose a las partidas presupuestarias, pueda conocer con razonable facilidad y sin tener que apelar a esfuerzos mentales demasiado intensos lo que ganan los funcionarios.

Un cuarto defecto del sistema retributivo es que no se da participación adecuada a los funcionarios. En las Juntas de Retribuciones no hay representación funcional formalizada y, como es sabido, la política retributiva en el sector público viene siendo impuesta desde el Ministerio de Hacienda que es el que goza de las máximas y principales competencias en la materia, en detrimento del de la Presidencia del Gobierno. El proyecto, después de proclamar el principio de «la actualización anual de los diferentes conceptos retributivos», señala que tal actualización se efectuará teniendo a la vista, entre otros índices, el de la evolución de los precios y, como avance destacable, «previa consulta con las organizaciones sindicales representativas» a celebrar antes de elaborarse definitivamente el proyecto de presupuesto de que se trate (art. 42).

Y un quinto defecto del sistema de retribuciones es la falta de topes en la fijación de las mismas si son complementarias, lo que genera que su aplicación permita a determinados Cuerpos «salirse» de los esquemas usuales para pasar a percibir retribuciones superiores; y que no exista ningún tipo de criterio ordenador que consiga asegurar una relación necesaria entre la cuantía de las retribuciones básicas y complementarias. Por eso, el proyecto de ley establece que el Gobierno habrá de proponer a las Cortes tanto «la cuantía máxima de las retribuciones totales» como «la relación de proporcionalidad» entre las básicas y las complementarias; todo ello como paso para lograr una homogeneización imprescindible en el régimen retributivo de «todas» nuestras Administraciones Públicas (art. 37.4), que impida que se den injustificados desequilibrios económicos entre unos funcionarios y otros por el hecho de servir en un Ministerio, una Comunidad Autónoma o una Corporación Local.

A la hora de enjuiciar el tratamiento que el proyecto de ley da a las retribuciones, ha de señalarse que es válida la orientación que propugna de ir hacia una simplificación del esquema retributivo; si bien mantiene conceptos, en el ámbito de las retribuciones complementarias, como son el complemento de dedicación exclusiva que tiene que desaparecer de nuestra Función Pública y el incentivo de

productividad sólo admisible a partir de una regulación muy estricta que evite abusos y desviaciones fácilmente presumibles.

Son igualmente válidos los criterios plasmados en el proyecto de que el nivel retributivo, en el sector público, sea similar al del sector privado; y, al mismo tiempo, suficiente para que el funcionario cumpla su misión sin tener que desviarse hacia otro tipo de actividades que le sirvan para complementar las remuneraciones que recibe de la Administración. Ambas ideas son del máximo interés, porque entrañan que hay una voluntad de marchar hacia la equiparación retributiva entre los sectores público y privado. Lo difícil, sin embargo, está en conseguir que estas proclamaciones sean ciertas y se transformen en conquistas tangibles para el funcionario, en el que hay colectivos que no son pagados justamente por parte de las Administraciones Públicas de las que dependen.

Es igualmente válido el criterio de que ningún funcionario de los Cuerpos o Escalas del último nivel, E, perciba como retribuciones básicas cantidades que sean inferiores al salario mínimo interprofesional vigente en cada momento. Se trata de una propuesta tan primaria y elemental que no debería casi ni recibir regulación legal, por darla como sobreentendida; pero, como la realidad nos ha demostrado que lamentablemente este principio no se ha cumplido, de ahí que el legislador, con acierto, se decidiera a incluirlo pensando en el futuro.

Para una racionalización ordenada de las retribuciones, el proyecto propone que las Cortes fijen tanto la cuantía máxima de las retribuciones totales de los funcionarios, como la relación que ha de darse entre las básicas y las complementarias. Ambos aspectos son interesantes en la medida que aspiran a implantar unos topes y porcentajes que permitan una regulación ponderada y controlada del sistema retributivo; de manera tal que se cierren las puertas a todo intento de romperlo por las conocidas vías de las presiones corporativas, de la «congelación» de las retribuciones básicas, de la concesión irregular de retribuciones complementarias, etc. No debe olvidarse que la política seguida, años atrás, de incrementar las retribuciones complementarias a costa de las básicas y que luego, por fortuna, se ha empezado a rectificar, ha sido una de las mayores quiebras del régimen retributivo funcional, con una incidencia muy grave sobre la situación de las clases pasivas.

El proyecto también hace referencia a un punto que, pensando

en el futuro, tendrá que ser cuidado de un modo singular: el de la igualdad retributiva entre los funcionarios de las diversas Administraciones Públicas que integran el Estado de las Autonomías. No es tolerable que, en base a las causas que sean, unos funcionarios cobren precisamente más que otros por estar destinados en una u otra de dichas Administraciones, como ahora viene sucediendo. El arbitrar los dispositivos convenientes para que terminen estas discriminaciones es un propósito de inmediato logro, si no queremos colocar sobre las organizaciones e instituciones públicas un factor de desestabilidad que, en nada, contribuirá a su buen funcionamiento y creará en muchos estratos funcionariales actitudes de descontento y desmoralización.

Nada hay que objetar a lo que dice el proyecto sobre la publicidad de las retribuciones, cuestión esencial en todo contexto democrático. La situación actual no es conveniente y aun para los iniciados resulta costoso conocer datos, interpretar cifras, proponer comparaciones, dado no sólo el secretismo criticable con que a veces se llevan estos temas, sino también la propia complejidad del sistema, de la que se habla en páginas precedentes. En este terreno, el camino a recorrer es todavía largo hasta llegar a fórmulas de publicidad que faciliten a los propios interesados y, también, a todos los administrados una información clara, concisa y exacta, de lo que ganan los funcionarios en todas las Administraciones Públicas con indicación pormenorizada y asequible de cada uno de los conceptos.

De trascendencia notable es la idea del proyecto de ley de que la actualización de las retribuciones se haga consultando, previamente, a las organizaciones sindicales más representativas de las Administraciones Públicas. Esta nueva mentalidad, de colaboración y negociación, largo tiempo desconocida entre nosotros, abre un cauce amplio de posibilidades para el futuro, por cuanto pondrá fin a una situación en la que la Administración decidía por sí misma aplicando fórmulas autoritarias que ya no tienen razón de ser.

Quede constancia, por último, de la laguna que ofrece el proyecto de ley que, en el capítulo dedicado a las retribuciones, no hace la más mínima referencia a la necesidad, imperiosa entre nosotros, de inventar algún dispositivo que sirva para estimular a los funcionarios que se caractericen por su laboriosidad y espíritu de trabajo. Se dice, con razón, que en nuestra Función Pública cobra igual el que trabaja mucho que el que trabaja poco; por eso, para

remediar esta crítica que es acertada y está generalizada en los ambientes funcionariales habría que arbitrar algún medio o modo de retribución que ayudara a «discriminar» en el buen sentido de la palabra a los que cumplen honestamente con sus obligaciones profesionales a fin de hacerles objeto de una incentivación económica. Se está aludiendo con estas consideraciones al tema, siempre oscurecido en nuestra Función Pública, de la verificación de los rendimientos y de la evaluación del comportamiento de los funcionarios.

i') *Régimen disciplinario*

La doctrina ha venido recordando los defectos, y la ineficacia, del vigente régimen disciplinario. Entre otros, MUÑOZ MACHADO habla de «la ineficacia práctica de los mecanismos disciplinarios previstos», al tiempo que subraya que «los principios en que se inspira el Derecho sancionador no son tampoco los más adecuados para corregir las infracciones que pudieran producirse»; citando al respecto, entre otros fallos, que la instrucción de los expedientes se encomiende a funcionarios que llevan a cabo esta tarea de manera eventual, que los órganos llamados a decidir están casi siempre demasiado cerca de los inculpados, por lo que no pueden actuar con la debida ponderación y ecuanimidad y que sólo en algunos casos, cuando se trata de faltas muy graves, el régimen sancionador cumple su verdadera misión represiva. Con estos fallos, y otros que se podrían añadir, a juicio de este autor, es indiscutible que «el Derecho disciplinario no funciona en la práctica y que (aunque dependiendo, desde luego, de los centros) el cumplimiento relajado de las obligaciones funcionariales es hoy una realidad poco discutible».

El capítulo XI, en sólo seis artículos, regula el régimen disciplinario de los funcionarios, empezando por señalar que «sólo serán sancionados por el incumplimiento de sus deberes cuando constituya falta disciplinaria» (art. 44.1). Las faltas, siguiendo una clasificación ya tradicional, se dividen en muy graves, graves y leves (artículo 44.2), haciéndose de cada una de ellas una enumeración en los artículos siguientes. Como muy graves, aparecen, entre otras, «el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la Función Pública», «la participación en huelgas ilegales y cualquiera otra interrupción ilegal del trabajo», «la violación de la neutralidad e independencia políticas, utilizando las facultades atri-

buidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito», «la violación del secreto profesional», «la manifiesta, reiterada y no justificada falta de rendimiento» y «el incumplimiento intencionado de las normas sobre incompatibilidades» (art. 45). Entre las graves, merecen destacarse «el incumplimiento de la obligación» relativa a la declaración de actividades de carácter permanente que se lleven a cabo fuera de la Función Pública, «la inobservancia del deber de residencia que impida el estricto cumplimiento de las obligaciones profesionales» y «el incumplimiento reiterado de la asistencia al trabajo o de la jornada sin causa justificada» (artículo 46). Y, como leves, se mencionan un total de cinco sobre incorrección en el comportamiento, retraso o negligencia en el cumplimiento de las obligaciones sin especiales incidencias perturbadoras o perjudiciales sobre el trabajo o los administrados, y las faltas de puntualidad sin causas justificadas (art. 47).

Las sanciones habrán de graduarse «de acuerdo con la naturaleza de la falta, perturbación del servicio, perjuicio ocasionado a los administrados o reincidencia» y son las siguientes: apercibimiento, pérdida de uno a cuatro días de remuneraciones, pérdida de cinco a treinta días de remuneraciones, traslado forzoso con cambio de residencia, pérdida de una categoría, suspensión de funciones hasta un año, suspensión de funciones de uno a cinco años y separación del servicio (art. 48).

Como tercer aspecto, además de las faltas y sanciones a imponer, aparece el procedimiento sancionador estableciéndose, para las faltas leves, un mero «expediente sumario» con audiencia del interesado y correspondiendo la imposición de la sanción al superior jerárquico del funcionario (art. 49.1); mientras que, para las faltas graves y muy graves, habrá de seguirse un expediente disciplinario, también «con audiencia del presunto responsable» que «podrá estar asistido de letrado». En todo caso, la sanción de separación del servicio, por ser la de mayor trascendencia, habrá de ser impuesta por las instancias máximas de las respectivas Administraciones mientras que el resto de las sanciones, por faltas muy graves o graves, se impondrán por las «autoridades administrativas que correspondan» (art. 49.2 y 3).

Toda la doctrina está de acuerdo que este ámbito del *status* funcional, que es su régimen disciplinario, es uno de los más necesitados de reforma por cuanto la normativa actualmente vigente ha

resultado de escasa utilidad; y, por lo mismo, apenas ha gozado de una mínima e indispensable aplicación.

El proyecto de ley introduce algunas innovaciones que, en lo que toca a las faltas disciplinarias, se ciñe a la consideración como tales de algunas figuras nuevas como puedan ser «la participación en las huelgas ilegales» que ha sido objeto de discrepancias y críticas por los partidos de la oposición, «la violación de la neutralidad e independencia políticas», «la falta de rendimiento» en el trabajo si reúne determinadas características y, por supuesto, «el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución». Y, por lo que afecta a las incompatibilidades, mientras que es muy grave «el incumplimiento intencionado» de las normas que existan sobre las mismas, si atentan de forma grave contra los principios que informan el articulado de la nueva ley, sólo es grave el no dar cumplimiento a la obligación de declarar las actividades «extrafuncionariales».

Sobre las sanciones a imponer, es nueva la «pérdida de una categoría», la suspensión de funciones se bifurca en dos (una de duración, hasta un año; y otra, con una duración de uno a cinco años) y la pérdida de remuneraciones para las faltas graves se amplía de cinco a treinta días, en lugar de cinco a veinte, como sucede actualmente.

Por lo que concierne, finalmente, al procedimiento sancionador, el proyecto se muestra muy sucinto y tan sólo traza algunos rasgos que nos parecen notoriamente insuficientes. La implantación del «procedimiento sumario» es correcta, en cuanto que con el mismo se busca agilizar la tramitación, aun con la garantía siempre presente de la audiencia previa del funcionario afectado. Pero, para la imposición de sanciones por faltas graves y muy graves, la brevedad del texto es muy criticable, ya que entendemos que se deberían haber perfilado al menos las líneas maestras del procedimiento a seguir, por tratarse de una materia que incide de modo muy directo sobre los derechos y deberes de los funcionarios.

En resumen, el texto se manifiesta poco innovador y arrastra las concepciones y planteamiento de la legislación actual, sin apenas ofrecer propuestas de cambio que ayuden a revitalizar este campo del *status* funcional que, en lo sucesivo, tendrán una creciente importancia; precisamente porque la Función Pública será concebida en un contexto mayor de libertad y responsabilidad, en el que,

como contrapeso necesario, actuará un régimen disciplinario más severo y, al mismo tiempo, más respetuoso con los derechos y libertades de los funcionarios y mejor pertrechado de garantías y medios de protección de éstas y aquéllos.

j') *Participación*

Las nuevas corrientes de la Función Pública española se orientan hacia la consolidación de un modelo de funcionariado en el que se apliquen los principios de la participación y de la negociación. La propia evolución de los acontecimientos políticos sociales impulsa esta singladura que ha de afectar muy profundamente a nuestra Administración Pública, desde siempre concebida bajo prismas de jerarquía, autoridad y mando. Con respecto a Europa, Klaus KÖNIG ha indicado que, en el área de las reformas de la Función Pública, una de las tendencias que se consolida en muchos países es la de la participación, ya que «múltiples posibilidades de cooperación han sido diseñadas estos últimos años»; tratándose de implicar a los miembros de las instituciones públicas «en los problemas sociales, organizacionales y de personal» a través de fórmulas, algunas de las cuales suponen una cogestión directa en los asuntos y cuestiones públicas. Y, con relación a nuestro país, CRESPO MONTES ha dicho que «el funcionario está dispuesto a asumir su nuevo papel en una Administración distinta, menos autoritaria, más abierta y participativa, que sirve con objetividad los intereses generales».

El proyecto de ley dedica su último capítulo, el XII, a regular como «otro punto interesante» (CRESPO MONTES) los órganos de participación en la Función pública afirmando, inicialmente, que «los funcionarios públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley participarán en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios» (art. 50.1), a través de los siguientes órganos de participación: Consejo Superior de la Función Pública, Comisiones de Personal, Comisiones de Cuerpo o Escala y Juntas de Personal (art. 50.2).

En torno al ámbito, propiamente dicho, de la participación, el proyecto dice que comprenderá «la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios»; expresión que supone un claro avance sobre la legislación vigente pero que, para otros, entraña

una innovación insuficiente, ya que aspiran a que se llegue al logro de una verdadera negociación colectiva con todas las consecuencias. E idéntica fórmula se recoge en el artículo 6.º del Proyecto de Ley Orgánica por la que se regula el ejercicio de los derechos y libertades de los funcionarios de las Administraciones Públicas, según el cual «los funcionarios civiles participarán en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios a través de representantes elegidos conforme a los procedimientos que reglamentariamente se establezcan».

La articulación de la participación se monta en el proyecto de ley sobre cuatro órganos principales. A la cabeza figura el Consejo Superior de la Función Pública, con representación paritaria de la Administración y de los funcionarios hasta un total de veinticuatro miembros susceptibles de ampliación, y al que se atribuye competencias, sobre todo informadoras, aparte de otras de tipo coordinador, de propuesta y consultivas (art. 51.1). A continuación figuran las Comisiones de Personal, integradas, en número no inferior a diez ni superior a veinte, por funcionarios representantes de los diferentes niveles de los que presten sus servicios en Ministerios, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social, así como en los Organismos Autónomos, centros directivos o grandes unidades administrativas donde se considere necesario su funcionamiento. Como competencias de estas Comisiones se ordena que «conocerán en consulta formal» de cuestiones sobre personal, tales como proyectos de disposiciones, horarios de trabajo, provisión por concurso de puestos de trabajo de adscripción indistinta, remuneraciones complementarias, autorizaciones de compatibilidad, planes de actuación de acción social, imposición de sanciones disciplinarias por faltas graves o muy graves, formulación de sugerencias y reclamaciones, además de los asuntos que se les atribuyan por disposición legal o reglamentaria (art. 52). En tercer lugar, se sitúan las Comisiones de Cuerpo o Escala, con un máximo de diez miembros, de los que la mitad son delegados de la Administración y la otra mitad representantes elegidos por los funcionarios pertenecientes al respectivo Cuerpo o Escala. Como competencias que tienen atribuidas, el proyecto dice que «serán oídas en consulta» sobre convocatorias de pruebas selectivas y cursos de perfeccionamiento, ascensos de categoría, provisión de puestos de trabajo y demás temas que interesen al Cuerpo o Escala de que se trate (art. 53). Y, en cuarto

lugar, con carácter facultativo, existirán las denominadas Juntas de Personal en los centros de trabajo con más de cien funcionarios, cuando sean solicitadas en la forma establecida al efecto; correspondiéndolas asumir la representación del personal en los asuntos de régimen interior que se planteen en el correspondiente centro de trabajo y de los que deban conocer los órganos referenciados [artículo 50.2, *d*]).

Como remate de los artículos expuestos, el proyecto contiene un precepto de ambigua interpretación que parece abrir la vía hacia otras formas más flexibles de colaboración y participación. «Sin perjuicio del funcionamiento y competencias específicas de los órganos de participación establecidos en el presente capítulo —dice el artículo 54— las distintas Administraciones Públicas y las organizaciones sindicales más representativas en sus respectivos ámbitos podrán acordar el tratamiento conjunto de cuestiones generales que afecten a la elaboración y desarrollo de las políticas de personal.»

La valoración que merece este capítulo del proyecto se asienta en el hecho de su novedad en el marco legal de nuestra Función Pública. El Estatuto de 1964 omitió toda referencia a la participación y hay que esperar el Real Decreto 1.839/1976, de 16 de julio, sobre el derecho de asociación profesional de los funcionarios civiles del Estado, en el que se establecía que dichas asociaciones «podrán colaborar con la Administración a efectos de determinar las más adecuadas condiciones para la prestación de sus servicios y en la elaboración de las disposiciones que les afecten a través de su participación en las tareas de los órganos correspondientes». Como apuntó en su momento Luis ORTEGA, «el rango de la norma la hacía de dudosa legalidad»; y, en cuanto a su contenido propiamente dicho, «estaba bastante desfasado» con relación a las nuevas exigencias, «ya que básicamente sus disposiciones coincidían con la Ley y el Reglamento de Funcionarios de 1918».

Con posterioridad, el Real Decreto 3.006/1976, de 23 de diciembre, sobre participación y colaboración de los funcionarios en los órganos encargados de la regulación y gestión de la Función Pública, arbitra un sistema de participación para «concordar las indeclinables exigencias del interés general con la defensa de los legítimos y peculiares intereses profesionales de los funcionarios», siendo tales órganos, a nivel departamental, las Juntas de Personal, las Juntas de Retribuciones y los órganos rectores de los Patronatos de Casas; y,

a nivel interdepartamental, la Permanente de la Comisión Superior de Personal y la Junta Central de Retribuciones. Ambas disposiciones tuvieron una vigencia efímera, dadas las limitaciones en que se movían, hasta que el Real Decreto 1.522/1977, de 17 de junio, en aplicación de la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Asociación Sindical de 1 de abril de 1977, dictó normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos, abriendo una etapa cuya trayectoria llega hasta nuestros días. De modo especial destaca su artículo 1.º al indicar que las asociaciones u organizaciones creadas por aquéllos tendrán como finalidad «la defensa de sus intereses», por lo que su objeto «no es de carácter restringido, como en otras ocasiones», no existiendo al menos «limitación legal a una identificación de intereses con el mundo obrero» (Luis ORTEGA). Por el contrario, el artículo 5.º, al ordenar que estas organizaciones «podrán participar, a través de los procedimientos de consulta y colaboración que se establezcan, en la determinación de las condiciones de su empleo», debe ser tachado necesariamente de incompleto e insuficiente ante la irreversible consolidación del derecho de los funcionarios a la negociación colectiva que, obviamente, va mucho más allá del simple derecho a «colaborar» y a ser «consultados».

Como se indicó más arriba, el proyecto admite una participación orientada a la fijación de las condiciones de prestación de los servicios, por parte de los funcionarios, y que, desde sectores sindicales más avanzados, se estima como insuficiente, ya que éstos postulan la implantación plena de la negociación colectiva con idénticos efectos que en el mundo laboral privado. La cuestión es, ciertamente, de largo alcance político y social y la solución que pueda darse a la misma no es uniforme ni siquiera en otros países similares al nuestro, ya que sólo algunos países europeos (Bélgica, Italia, Inglaterra, entre otros) han reconocido de modo formal la capacidad de negociación colectiva a sus funcionarios. Sin embargo, pese a esta comprobación de que sólo un reducido número de países europeos reconozcan la negociación colectiva a sus empleados públicos y de que el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo no haya sido ratificado por Estados como el francés o el alemán, se va hacia unas estructuras de participación cada vez más elásticas y flexibles y en las que la negociación sea asumida sin los recelos y

cortapisas con que todavía se la contempla desde las esferas estatales.

Dentro del panorama europeo, en el que, como advierte Klaus KÖNIG, «las formas más variadas de participación de los agentes públicos, de sus organizaciones profesionales y de sus sindicatos, se han desarrollado como consecuencia de numerosas medidas de reforma», nuestro país ensaya sus propias formas de participación funcional partiendo de cero e iniciando unas experiencias cuyos resultados van a ser una gran incógnita.

Sobre la articulación organizativa de la participación, el órgano más destacado es el Consejo Superior de la Función Pública que encarna la representación suprema del personal que trabaja en las diferentes Administraciones Públicas. Se trata de una instancia representativa que recuerda, por ejemplo, el Consejo Superior de la Función Pública en Francia, y que tiene atribuidas competencias básicamente informativas y coordinadoras. Las Comisiones de Personal y de Cuerpo o Escala son de actuación más limitada, con parecidos evidentes a las Comisiones Técnicas Paritarias y a las Comisiones Administrativas Paritarias, habiendo surgido fuertes controversias sobre la conveniencia de implantar las Comisiones de Cuerpo, por lo que pueden suponer de elemento disgregador y antagónico en el seno de la Función Pública. Y sobre las Juntas de Personal, algunas opiniones se han manifestado en el sentido de que se lleguen a constituir con independencia del número de funcionarios que trabajen en los correspondientes centros de trabajo.

Como se ha dicho más arriba, el artículo sobre la instrumentación de acuerdos entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sindicales de mayor representación relativos al «tratamiento conjunto» de cuestiones sobre política de personal, actúa como de cierre de todo el entramado legal expuesto, sin una aplicación específica concreta; de ahí que su contenido se presente nebuloso y vago, aunque todo inclina a pensar que el legislador ha querido dejar la puerta abierta a posibles e informales modos de colaboración que, en el futuro, se estimen útiles y que ayuden a completar el cuadro de medidas antes desarrolladas.

Por todo ello, el capítulo XII, dentro de las imprecisiones que lo acompañan y de las insuficiencias que en él se descubren, supone un paso adelante en la vertebración democrática de la Función Pú-

blica y en la apertura de cauces nuevos para la participación de los funcionarios. Y, a su lado, paralelamente, debe situarse el Proyecto de Ley Orgánica por la que se regula el ejercicio de los derechos y libertades por los funcionarios de las Administraciones Públicas, aprobado por el Gobierno en su reunión del 18 de septiembre de 1981 y publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 9 de octubre de 1981.

E) CONCLUSIONES

A la hora de valorar el proceso legislativo descrito, extrayendo del mismo algunas orientaciones indicativas, es posible, a nuestro juicio, formular las siguientes conclusiones:

a) La reforma de la Función Pública española es una tarea siempre difícil, porque en ella convergen factores múltiples que la obstaculizan, demoran o anulan. Cuestiones espinosas como la supresión o unificación de Cuerpos, temas como el de la carrera administrativa en el que se dan cita concepciones contradictorias o antitéticas, intereses corporativos que presionan en una dirección determinada, ausencia de una auténtica voluntad política para iniciar y continuar la singladura de la reforma, primacía en la consideración de los problemas económicos, políticos o sociales sobre los de índole administrativa, cambios demasiado súbitos o no suficientemente espaciados de las personas o equipos llamados a preparar dicha reforma, tales son algunas de las causas que, en el período estudiado, han impedido la actualización de nuestra Función Pública.

Si a este cuadro de causas le añadimos la incidencia que produce la construcción del Estado de las Autonomías, tenemos entonces una visión más completa y, al mismo tiempo, mucho más compleja del problema. Porque nadie cuestionará el hecho de que el surgimiento de las Comunidades Autónomas supone un dato sumamente condicionante de la reforma de la Función Pública, como lo prueba el que, desde 1978 hasta la fecha, no se haya dado cumplimiento a lo ordenado en el artículo 149.1, 18, de la Constitución.

b) Examinando los proyectos puestos en circulación entre 1977 y 1981, se advierte que nuestra Función Pública tiene planteadas varias cuestiones capitales sobre las que existe coincidencia en todos los colectivos funcionariales por lo que se refiere a la urgencia de su planteamiento y resolución. A nuestro juicio, dichas cuestiones

son la carrera administrativa en lo que supone, de un lado, creación de vías para la promoción de los funcionarios y, de otro, para la adecuada separación entre los niveles político y administrativo; a continuación, la participación de los funcionarios en la gestión de sus intereses, a través de la consagración legislativa de los derechos de sindicación, huelga y negociación colectiva; también debe hacerse referencia al problema de las retribuciones que sigue pendiente en el doble frente de las insuficiencias salariales y las desigualdades entre unos colectivos y otros; y, por último, el futuro que aguarda a los llamados funcionarios transferidos y que ha de relacionarse imperativamente con el diseño final de las burocracias autonómicas y, también, locales.

c) Conexionado estrechamente con la carrera administrativa, es constante en la normativa expuesta el interés, al menos aparente, por afrontar la definitiva profesionalización de la Función Pública española. Aspecto cuya relevancia es innecesario resaltar, puesto que estamos ante un reto permanente, y siempre irresuelto, de vertebrar la burocracia sobre la base de principios esenciales como son el mérito, la objetividad, la neutralidad, la imparcialidad y la independencia, rechazando, pues, la primacía de las lealtades ideológicas o de las afinidades partidistas a la hora de seleccionar candidatos, practicar la movilidad o resolver el ascenso de los funcionarios.

d) No es ocioso subrayar aquí, como otro rasgo característico del proceso legislativo descrito, la variación de los textos en lo que atañe a la fijación de su ámbito de aplicación. Dicha variabilidad no es, por supuesto, meramente casual sino que responde, por el contrario, a razonamientos de fondo derivados de un estado de cosas en el que se contemplan las tensiones y pugnas de los colectivos funcionariales, empeñados unas veces en acogerse a la legislación común y otras, las más, en separarse de ella para someterse a un régimen jurídico particularizado y específico conseguido sobre la base de privilegios o singularidades más o menos resonantes.

Al final de esta clase de planteamientos se descubre siempre la peculiar configuración de nuestra Función Pública, fragmentada en grandes bloques (Administración Civil del Estado, Administración Militar, Administración de Justicia, Administración Docente, Administración Institucional, Administración de la Seguridad Social, Administración Autonómica, Administración Local), proclives a auto-

gestionarse apelando a una legislación propia para cada uno de ellos.

El cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 149.1, 18, de la Constitución deberá resolver esta problemática de nuestra Función Pública, mediante la aprobación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las diversas Administraciones Públicas, de modo que, sobre el cimiento de una legislación básica, pueda construirse después el edificio de legislaciones parceladas en las que se consagren las diferenciaciones que sean precisas para conjugar la unidad con la variedad.

e) En los diversos textos analizados se delinear, si bien imperfecta e insuficientemente, los nuevos derechos sociales de los funcionarios (sindicación, huelga y negociación colectiva) que, en el futuro, van a adquirir una importancia creciente en el marco de las relaciones Administración-funcionario.

Quiere decirse, con ello, que el proceso denominado de laboralización de la Función Pública se ha desarrollado en sus titubeos iniciales, sin cuestionarse ni legal ni doctrinalmente el carácter estatutario de la relación que une al funcionario con las diferentes Administraciones. El paso del tiempo ha ido, sin embargo, replanteando, cada vez con mayor intensidad, esta situación de forma que se ha llegado a decir que «nosotros consideramos vital y fundamental el que los funcionarios estemos con el resto de los trabajadores y creo que es bueno que tengamos los mismos horarios, los mismos salarios, las mismas condiciones de seguridad social» (Justo ZAMBRANA). La evolución que se presiente va en una doble dirección: de un lado, profundización en el ejercicio de los citados derechos sociales por parte de los funcionarios; y, de otro, reserva del carácter estatutario de la relación funcional para determinados sectores de la Función Pública, mientras que el carácter laboral se extiende hacia grandes sectores de la misma de manera que sean trabajadores en el sentido estricto de la palabra los que desempeñen tareas que ahora competen a los funcionarios.

f) Destaca también en la evolución expuesta el excesivo condicionamiento de las tareas legislativas al Gobierno de turno, e incluso a personas muy concretas y determinadas. De ahí que los proyectos o, en su caso, los anteproyectos, se hayan venido sustituyendo los unos a los otros, no dentro de un proceso continuado sino brusco y con grandes altibajos, sin responder a una línea previamente tra-

zada y a la que todos han de someterse para obtener los resultados finales previstos.

Esta excesiva vinculación a personas o equipos determina que, cuando éstos o aquéllas desaparecen, la llegada de nuevos hombres supone el que se parta otra vez de cero como si lo anterior no hubiera servido para nada. Este hacer y deshacer de proyectos e iniciativas, este tejer y destejer incesante y absurdo aniquila muchas buenas aportaciones y reduce a la marginación o al silencio a gentes valiosas y comprometidas en lo que están llevando a cabo. Por eso, damos la sensación de estar siempre en el punto de partida y de arrinconar a los artífices de los anteriores proyectos «no sabemos si quemados en la hoguera de las contradicciones que cualquier proyecto suscita o sacrificados a otros intereses que pretenden garantizar el cambio por la sustitución de personas más que por la realización de reformas» (Justo ZAMBRANA).

f) Por último, en el ámbito de la Función Pública sucede lo mismo que en otros muchos de nuestra vida nacional. Las reformas y los cambios no siempre se llevan a cabo con el respaldo de una buena preparación previa (estadística, normativa, psicológica, financiera, etcétera) que ayude a plantear los problemas con conocimiento exacto de la situación; y, sobre todo, con pronóstico lo más acertado posible de las consecuencias que se van a desencadenar en todas las direcciones.

En otros países las últimas reformas burocráticas han ido precedidas de trabajos muy serios que realizan Comisiones nombradas por el Gobierno y que, al final de los mismos, son elevados con las correspondientes conclusiones a los poderes públicos. Algunos ejemplos recientes demuestran este modo de proceder que tanto se echa de menos por estas latitudes. En Inglaterra, la última gran reforma de la Función Pública estuvo precedida de las actividades de la Comisión Fulton nombrada en febrero de 1966 por el Gobierno británico y cuyo célebre informe vio la luz dos años y medio más tarde. En Estados Unidos, la Ley de 13 de octubre de 1978 (*Civil Service Reform Act*), considerada como el principal acontecimiento de la Administración norteamericana en la pasada década, y que afectó a cerca de dos millones y medio de personas, fue objeto de un estudio por parte de un grupo de veintiséis expertos bajo la orientación de la Academia Nacional de Administración Pública. La mayoría eran miembros de dicha Academia, pero también algunos pro-

cedían de los sectores privados del comercio y la industria, actuando todos a las órdenes de D. T. STANLEY. Y también en Francia, la regulación de los llamados agentes no titulares a través de la Ley de 11 de junio de 1983 sólo se hizo después de que el Gobierno conociera el Informe Hamon redactado por una Comisión presidida por el profesor Francis HAMON, a instancia del ministro de la Función Pública y de las Reformas Administrativas, Anicet LE PORS.

Nuestro comportamiento, por lo general, va por otros derroteros menos racionales y más originales si se quiere. Como ha afirmado el profesor Alejandro NIETO, si en otros países lo primero que se hace, a la hora de abordar reformas, es reflexionar y luego actuar, en España se sigue el camino inverso: primero se actúa y luego se reflexiona para tratar de resolver los muchos problemas creados por una norma o disposición dictadas sin la debida serenidad de juicio y sin las imprescindibles garantías de todo tipo.

Esta desconcertante manera de legislar es la que determina que nuestros proyectos sobre Función Pública sean apenas flor de un día, capricho de unas cuantas individualidades o entretenimiento de políticos que sólo quieren trepar en el *ranking* nacional. Al faltarles solidez científica, al no estar amparados por una voluntad política firme, al no contar con estudios rigurosos que les sirvan de fundamento, los intentos de reforma burocrática son fácil presa de la marcha de los acontecimientos; y se van sucediendo unos detrás de otro sin que sea posible descubrir alguna huella de continuidad y estabilidad entre todos ellos.

BIBLIOGRAFIA

- ALBADALEJO CAMPOY, Miguel Angel: *Pasado, presente y futuro de la Función Pública española*, «Cuadernos Económicos de ICE», núm. 13, 1980, pp. 19-121.
- ALVAREZ ALVAREZ, Julián: *La carrera administrativa y la provisión de puestos de trabajo en el Proyecto de Ley por la que se aprueban las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos y en el Proyecto de Ley Orgánica de Administración del Proceso Autonómico*, en «I Jornadas sobre Administración Autonómica», Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1982, pp. 15-31.
- Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública*. Presidencia del Gobierno, Secretaría de Estado para la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, 67 pp.
- BERNARD REMON, Miguel: *El funcionario público ante las reformas administrativas*. Revista «Certamen», núm. 468, 31 enero 1982, pp. 35-36.
- CRESPO MONTES, Luis Fernando: Declaraciones a la revista «Muface», núm. 16, diciembre 1980.

- CRESPO MONTES, Luis Fernando: Declaraciones a la agencia EFE, diario «ABC», 5 julio 1981.
- Declaraciones al «Boletín de Cuerpos Nacionales de Administración Local», número 422, octubre 1981.
- Declaraciones a la «Hoja del Lunes» de Madrid, 9 noviembre 1981.
- El Informe Fulton. *Tres estudios sobre el Servicio Civil británico*. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, 355 pp.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *No es posible reformar la Función Pública a oscuras*, «Hoja del Lunes» de Madrid, 17 marzo 1980.
- FUERTES SUÁREZ, José Luis: *Función Pública, Reforma Administrativa y Estado Autonomico*, Editorial Civitas, Madrid, 1980.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios Públicos*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 13, Civitas, abril-junio 1977, pp. 201-209.
- *Constitución y Administración*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 20, Civitas, enero-marzo 1979, pp. 5-11.
- HAMON, Francis: *Les agents no titulaires de l'Etat*. Collection des rapports officiels, «La Documentation Française», París, junio 1983, 161 pp.
- y SOULOUMIAC, Alain: *Loi du 11 juin 1983 relative a l'integration des agents non titulaires*, «Revue L'Actualité Juridique-Droit Administratif», núm. 9, 20 septiembre 1983, pp. 471-475.
- «Informe de Comisiones de la Administración (CC.OO.) sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración de Estado y de la Función Pública». Tribuna de la Administración Pública, Documento núm. 1.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan, y GONZÁLEZ-HABA, Vicente: *Las retribuciones de los funcionarios públicos*, Asociación Española de Administración Pública, Madrid, 1979, 107 pp.
- KÖNIG, Klaus: *La reforme de la Fonction Publique en Europe*, «Revue Française d'Administration Publique», núm. 5, enero-marzo 1978, pp. 87-102.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Problemas de la burocracia en la nueva ordenación territorial del Estado*. Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales Aplicadas, Madrid, 1981, 118 pp.
- *Autonomías y Función Pública (sobre el nuevo modelo administrativo y los problemas burocráticos de la transición)*. Ponencia presentada al III Congreso Nacional de Técnicos de Administración Civil, Oviedo, octubre 1982.
- ORTEGA, Luis: *Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 26, Civitas, julio-septiembre 1980, pp. 423-432.
- *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1983, 338 pp.
- PÉREZ LLORCA, José Pedro: Declaraciones al diario «El País», 12 enero 1980.
- Política de la Función Pública*. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Colección «Conferencias», núm. 6, Madrid, 1979, 62 pp.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Apuntes de Derecho Administrativo, 1.º* (Cátedra del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA). Facultad de Derecho, Madrid, 1973-1974, pp. 51-240. Tomo V.
- SIMÓN TOBALINA, Juan Luis de: *El proyecto de ley orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública*. «Boletín de los Cuerpos Nacionales de Administración Local», núm. 421, enero 1980, pp. 6-14.
- STANLEY, David: *Civil Service Reform in the United States Government*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», núms. 3-4, 1982, pp. 305-321.
- Tres días en torno a la reforma de la Función Pública*. Primeras Jornadas de la Función Pública, organizadas por la Federación de Trabajadores de la Administración Pública (FETAP-UGT), celebradas en Madrid los días 31 de marzo, 1 y 2 de abril de 1981. Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1981.
- ZAMBRANA, Justo: Declaraciones a la revista «Muface», núm. 42, abril 1983.
- *La necesaria reforma de la Función Pública*, diario «Ya», 31 abril 1981.

JURISPRUDENCIA

