

LA DEDICACION A LA FUNCION PUBLICA

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

Sumario: I. Introducción.—II. Jornada de trabajo.—III. Régimen de permisos.—IV. Medidas disciplinarias.—V. Incompatibilidades.—VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCION

Esta III Semana de Estudios de la Reforma Administrativa se dedica monográficamente a la función pública. Basta pasar revista al programa para advertir la especial importancia y trascendencia formal de todos los temas incluidos en el mismo, salvo este que nos ocupa, de la dedicación a la función pública.

En efecto, los temas referentes a remuneración, clasificación de cuerpos, órganos centrales de la función pública, unificación de cuerpos, etc., son capítulos centrales de todo

estatuto de funcionarios, mientras que lo relativo a la dedicación es algo accesorio que en la mayor parte de los estatutos contemporáneos apenas se trata, e incluso el vigente Estatuto, aprobado en la Sesión de Cortes del día 15 de julio de 1963, despachó el tema con una brevísima alusión en la base VIII.

Es que la dedicación a la función pública es algo que teórica y jurídicamente se da por supuesto, de manera que cuando dicha base VIII determina que los funcionarios están obligados «a cumplir la jornada de trabajo que reglamentariamente se determine», nadie dió mayor importancia a esta expresión, que se considera como una fórmula de estilo en todo estatuto de funcionarios. Por eso, aun cuando el Estatuto fué muy debatido en las Cortes, con intervención de 41 Procuradores enmendantes, que prácticamente afectaban con sus enmiendas a lo más recóndito del texto, es curioso advertir cómo el tema de la dedicación es de los pocos, por no decir el único, que no mereció la atención de los legisladores, que aceptaron este punto, de que el funcionario ha de dedicarse a su función, como si fuera un dogma.

Hay estatutos de funcionarios que ni siquiera hacen esta declaración y que sólo por la vía indirecta de las incompatibilidades contienen algún principio salvaguardador de la dedicación. En efecto, nada dice al respecto el Estatuto francés, salvo las alusiones que a las incompatibilidades realizan los artículos 8 y 54. Igualmente, poco expresivo es el Estatuto belga —salvo las incompatibilidades de los artículos 49 y siguientes—, y el Estatuto italiano, que, no obstante ser un texto muy complejo de 386 artículos, dedica sólo la primera parte del artículo 13 a aludir la cuestión en la siguiente forma: «El funcionario deberá *dedicarse* al desempeño de las tareas que le son confiadas, cuidando, de conformidad con las Leyes, con diligencia y del mejor modo, por el interés de la Administración para el bien público.»

Más explícita es la Ley Federal de Funcionarios suizos, que obliga al funcionario a prestar sus servicios con carácter personal y exclusivo, dedicándose al puesto de trabajo con todas sus energías (artículo 21). Igualmente, la Ley alemana de funcionarios federales afirma taxativa-

mente que «El funcionario debe dedicarse plenamente a su función» (artículo 54).

Podríamos continuar pasando revista a los diversos estatutos de funcionarios, sin que el derecho legislado aportara mayores luces al tema de la dedicación de los funcionarios públicos. Tampoco la doctrina es muy explícita en esta materia. Los tratadistas de Derecho administrativo parten del supuesto de que el funcionario se dedique a su función, considerando esta cuestión como un valor entendido o una cuestión tan obvia que no merece la pena ser tratada desde el punto de vista teórico o doctrinal. Ni siquiera las obras monográficas como la de Robert Catherine (*Le Fonctionnaire Français; Droits, Devoirs, Comportement*. Paris, 1961), dedica más de cinco páginas, de un total superior a 400, a aludir de pasada el tema.

Difícil resulta, pues, desarrollar un tema que tanto legislativa como doctrinalmente suscita tan poco interés. Pero equivocados estaríamos si orientásemos por esa vía el problema, puesto que la dedicación del funcionario a su función es un problema de hecho y sólo dentro del mundo fáctico puede ser tratado y abordado. Y desde este aspecto es claro que se trata de un tema pleno de interés y que constituye la base de la eficacia y el rendimiento de los servicios públicos.

La productividad es difícil de medir en la Administración. Por otra parte, en tanto no se haya resuelto el problema de asiduidad y dedicación, hablar de productividad es una pura entelequia.

En términos absolutos, se ha llegado a afirmar la antinomia entre productividad y servicio público, puesto que al ser el objetivo de todo servicio o función pública el lograr el bien común, parece que éste debería privar a ultranza, incluso en contra de la productividad (vid, Roger Guibert: *Service publique et productivité*. Paris, 1956; página 33).

Claro que la idea abstracta y cargada de resonancias escolásticas que comporta el bien común no debe servir de pretexto a la falta de productividad, eficacia y rendimiento de los funcionarios en los puestos de trabajo. Incluso debe aceptarse como normal la relación directa entre la productividad de los funcionarios y el bien común.

Aunque la productividad es difícil de medir y de apreciar en la Administración pública—salvo en tareas mecanizables—, se hace preciso volver al tema de la asiduidad y dedicación, ya que constituye el factor objetivo de la función pública, más fácilmente constatable. En todo caso, el tema de la productividad es una consecuencia ulterior al de la dedicación.

Centrado así el problema de la dedicación, resulta curioso tener que reconocer cómo España, que tiene una función pública de calidad y de prestigio sólidamente enraizada en la sociedad, se mantiene, no obstante, en lo que respecta a dedicación e incompatibilidades, en una situación parangonable a la de los países en donde aún predomina, en cierta manera, el *spoil system*. Dice a este respecto Bielsa que en la Argentina la dedicación e incompatibilidades «constituyen todavía —y desde hace mucho tiempo— la cuestión más enojosa en nuestra organización administrativa» (*La función pública*. Buenos Aires, 1960, pág. 23). Pues bien: por lo que respecta a España, la dedicación e incompatibilidades es también una cuestión, si no importante desde el punto de vista teórico y legal, sí enojosa y trascendente desde el punto de vista práctico y de funcionamiento real de los servicios.

Evidentemente existe una explicación real e histórica del porqué hemos de plantearnos este problema de la dedicación, a sabiendas de que los cuerpos de funcionarios españoles son prestigiosos, con calidad, y se hallan sólidamente estructurados. En efecto, la dedicación de los funcionarios supone, en primer lugar, y desde el punto de vista material, una contraprestación del sueldo que reciben, y, en segundo lugar, y desde un punto de vista formal, la dedicación es una consecuencia del sistema disciplinario.

Con esto quiere decirse que la dedicación en su grado pleno o máximo puede obtenerse, bien mediante un sistema disciplinario severo, o porque se remunere adecuadamente a los funcionarios públicos. Ahora bien, la dedicación basada exclusivamente en un sistema disciplinario rígido puede ser efectiva, pero carece de legitimidad. Es que los deberes que se cumplen exclusivamente por temor responden a un sistema ilegítimo, que nunca puede provocar un hábito en el comportamiento.

La disciplina es buena y necesaria, y todos los estatutos de funcionarios del mundo la admiten, pero no como única causa legitimadora de la dedicación y buen servicio que debe haber en la función pública.

El servicio público debe funcionar con regularidad y continuidad, porque la estructura de la función pública sea convincente y adecuada, de manera que la dedicación sea un resultado más del hábito y de la creencia que se está sirviendo a unos principios organizativos justos, que por temor a sanciones disciplinarias.

Y el clima y ambiente de legitimidad lo da el factor a que antes se ha aludido, esto es, un sistema de remuneración adecuado a la estructura socioeconómica de la población. Enrique Serrano Guirado así lo dice cuando afirma que la efectiva vigencia de un régimen de dedicación y de incompatibilidades de los funcionarios públicos exige resolver previamente un sistema de remuneraciones congruentes (*Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*. Madrid, 1956; págs. 35-36). Es decir, que no puede pensarse seriamente en un régimen de dedicación pleno y exclusivo a base de sueldos proporcionalmente pequeños, porque si se pretende exigir la dedicación a ultranza en estos casos con un régimen disciplinario efectivo, la medida sería injusta y el resultado sería la huida en masa de la función pública. El número de excedencias vaciaría los escalafones de muchos cuerpos españoles si la dedicación se les exigiera con severidad.

Por tanto, el sistema de remuneraciones de la función pública debe estar a tono con los precios pagados para actividades similares en la sociedad, de donde se infiere que solamente puede plantearse el tema de la dedicación una vez abordado y resuelto el tema de las remuneraciones.

Basta repasar el presupuesto de gastos del Estado para confirmar el hecho cierto de que las remuneraciones del funcionariado español son bajas, sobre todo en lo que respecta al sueldo, que es lo más visible de los presupuestos. Pero es que aunque se le agreguen las gratificaciones presupuestarias de muy diversa índole (por doble jornada, horas extraordinarias, trabajos especiales, etc.), las cantidades resultantes siguen siendo normalmente escasas. Ello a pesar de la Ley de 12 de mayo de 1956 y de todas las

demás Leyes que en forma individualizada han supuesto mejoras de remuneraciones para cuerpos determinados. Si a estas cifras presupuestarias se suman las extrapresupuestarias, cabe destacar cuerpos con remuneraciones sólidas, pero no por ello se ha mejorado el clima de la dedicación, por cuanto las diferencias en las remuneraciones vienen señaladas mucho más por la oportunidad o coyuntura que ha vivido cada cuerpo que por la jerarquía de la función que cada uno de ellos realiza.

Por eso es fundamental esa Ley de retribuciones a que se alude en la base X del nuevo Estatuto de funcionarios, que, al clasificar a todos los cuerpos dentro de una sola escala retributiva, habrá terminado con las desigualdades y desproporciones actuales y consiguientemente habrá concluido también con el clima de desconfianza y de picaresca con que muchos funcionarios observan hoy el problema de las retribuciones. Ahora bien, en tanto no se dicte esta Ley de retribuciones, va a ser muy difícil establecer ninguna reforma administrativa que mejore la dedicación de los funcionarios. El proyecto de Estatuto de funcionarios que pasó a las Cortes determinaba en sus disposiciones transitorias que el Estatuto entraría en vigor al año de su publicación (disposición transitoria 1.^a), y que el Proyecto de Ley especial de retribuciones habría de ser presentado a las Cortes dentro del plazo de dos años, computados igualmente desde la publicación del Estatuto (disposición transitoria 3.^a). Las Cortes apreciaron con mucha razón las dificultades que implicaba la entrada en vigor de un estatuto con todas las obligaciones y deberes que supone para los funcionarios, sin que éstos conociesen exactamente la remuneración que para dichos nuevos deberes se establecían. Por ello el vigente Estatuto determina que entrará en vigor el 1 de enero de 1965 (disposición final 1.^a), y que el Proyecto de Ley de retribuciones habrá de ser presentado a las Cortes antes de la misma fecha de 1 de enero de 1965 (disposición transitoria 2.^a). Es decir, el legislador ha visto claramente que no puede imponer unas obligaciones sin reconocer simultáneamente unos derechos.

Es de esperar, pues, que para primeros del año 1965 la función pública española pueda vivir unos criterios de dedicación uniformes, aun cuando todo ello no deja de ser

por ahora una incógnita al admitir el mismo Estatuto una especie de gratificación por «dedicación especial» (base X, 6), que en la redacción del anteproyecto se llamaba de «plena dedicación», lo que puede dar a suponer que por algunos sectores responsables no se encuentra identificada totalmente la dedicación normal a la función pública por la plena dedicación a la misma.

Sin perjuicio de que para entonces se adopte la mejor solución, es lo cierto que de momento es pertinente partir de la premisa de que al funcionario se le ha de pagar congruamente por una dedicación plena, considerando como tal a aquella que suponga el desarrollo de una jornada de trabajo completa y similar a la que se lleva a cabo en las actividades privadas.

Conviene salir al paso de cualesquiera otras creencias, puesto que si se acepta una jornada de trabajo corta en relación con las demás actividades laborales del país, su remuneración tendría que ser proporcionalmente baja, puesto que España no es un país rico que pueda pagar grandes sueldos con una dedicación mediocre. Consiguientemente, a unos sueldos previsiblemente justos deberá corresponder una dedicación previsiblemente completa.

Ciertamente que existen muchas especialidades en relación a la diversa naturaleza de los cuerpos. Por ejemplo, es lógico pensar que los cuerpos docentes, que suelen tener una muy arraigada tradición de compatibilidades, puedan seguir manteniendo la actual distinción que en los mismos se hace de funcionarios con plena dedicación de los de dedicación normal. Problemas complejos y de difícil solución se plantearán en otros muchos cuerpos, fundamentalmente en los de carácter profesional (médicos, abogados, etc.). Pero no es nuestra intención abordar toda esta riqueza problemática, y si sólo ceñirnos al tema de la dedicación del personal que realiza funciones administrativas, que fundamentalmente están tipificadas en los actuales Cuerpos Técnicos administrativos y Auxiliares.

Para estos cuerpos, en tanto no llegue el 1 de enero de 1965, en que lograrán su plena equiparación y unificación en cuanto a su régimen jurídico y económico, también es preciso admitir las especialidades y peculiaridades pro-

pías de cada Ministerio, que son los que hoy por hoy regulan con autonomía el régimen de la dedicación.

Para singularizar en un caso real que posiblemente no sea el más afortunado, pero sí es muy significativo, va a aludirse al tema de la dedicación en torno a los Cuerpos Técnico administrativo y Auxiliar del Ministerio de la Gobernación.

En este Ministerio los funcionarios venían cobrando los exiguos sueldos presupuestarios hasta hace muy pocos años, lo que motivaba una dedicación que todo lo más podía ser calificada como de tibia, en cuanto que solamente era preciso la asistencia por las mañanas, y aun dentro de esto, con un sistema de tolerancia para quienes ejercían la profesión libre o tenían otro tipo de ocupación. En definitiva, la tolerancia dependía de la ductibilidad del jefe inmediato y del rendimiento que el funcionario obtuviese de sus horas de servicio.

Pero desde que se estableció la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, en 26 de diciembre de 1958, pudo arbitrarse un sistema de tasas que solamente comenzó a funcionar ya muy vencido el año 1960, dando primero unos rendimientos escasos que poco a poco fueron siendo mejorados y consiguientemente, ampliando las disponibilidades de mejorar las remuneraciones del personal.

El primer paso consistió, desde luego, en mejorar la remuneración de todos los funcionarios, puesto que con las percepciones estrictamente presupuestarias se hallaban a nivel verdaderamente muy por debajo de lo que proporcionalmente les correspondía. Un segundo paso fue no otorgar mayores remuneraciones a no ser que fueran directamente acompañadas de una mejora en la dedicación, estableciéndose incluso un sistema de premio o mejora para aquellos que se dedicaban plenamente a la Administración; es decir, para aquellos que cumplían ocho horas diarias de trabajo.

Es evidente que no podemos ni debemos continuar ligando tan estrechamente el problema de la dedicación con el de las remuneraciones. Basta con todo lo dicho para resaltar la importante relación que entre ambos temas existe. Pero también es importante dar un tratamiento propio y autónomo a la dedicación a la función pública y, sobre todo, enfocar el tema desde el punto de vista del

paso de un régimen de tolerancia a un régimen de severidad en la dedicación, pues es lo que tiene plena vigencia e interés en nuestra coyuntura administrativa.

Para lograr esta finalidad es preciso realizar por separado unas cuantas precisiones respecto a los siguientes puntos:

- 1.º Jornada de trabajo.
- 2.º Régimen de permisos.
- 3.º Medidas disciplinarias.
- 4.º Incompatibilidades.

II. JORNADA DE TRABAJO

La Ley alemana de Funcionarios federales no deja a los reglamentos este tema tan importante. Es la propia Ley, en su artículo 72, la que dispone que «el período de trabajo normal asciende, en principio, a ocho horas diarias, y no puede exceder del promedio semanal de cuarenta y ocho horas». Es decir, que la jornada de trabajo de la función pública está equiparada a la jornada laboral de la industria y del comercio, puesto que se parte del supuesto cierto de que sólo así pueden pagarse remuneraciones adecuadas.

El mismo criterio sigue la Ley Federal de Funcionarios de Suiza, que señala cuarenta y cinco horas y media a la semana, como tiempo normal de trabajo de los funcionarios y empleados administrativos; es decir, prácticamente lo mismo que la jornada laboral de la industria y del comercio, salvo un ligero margen que se otorga a los funcionarios los sábados por la tarde. (Vid. S. Royo-Villanova, *La función pública en Suiza*, en Estudios en homenaje a Jordana de Pozas, III, 1. Madrid, 1961; págs. 416-417.)

Los latinos somos más parcos en hacer declaraciones generales de esta índole. Nada dice al respecto el Estatuto francés. Poco más dice el italiano cuando afirma que «La jornada diaria de trabajo se regulará por las normas vigentes» (art. 14); y estas normas son el Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, que determinaba la jornada nor-

mal de trabajo en siete horas, divididas en dos períodos, y como quiera que esta norma se cumplió muy irregularmente, se dictó la Circular de la Presidencia del Consejo de Ministros de 8 de octubre de 1942, que estableció un horario continuado de ocho a catorce. (Vid. A. Bennati y E. di Giambattista, *Il nuovo Statuto e la Carriera degli Impiegati civili dello Stato*. Nápoles, 1960; pág. 62.)

En España el Reglamento del Estatuto de Funcionarios de 7 de septiembre de 1918, aún vigente hasta que no entre en vigor el nuevo Estatuto de Funcionarios, dispone en su artículo 30 que «los funcionarios asistirán a la oficina los días laborables, seis horas como mínimo, que se acomodarán a las necesidades de las respectivas dependencias». Este mismo criterio ha sido seguido por el Reglamento de Funcionarios de la Administración local, cuyo artículo 76 dispone que «la jornada normal en las oficinas será de seis horas» (Decreto de 30 de mayo de 1952).

La realidad ha sido mucho más rica que lo que determinan las anteriores disposiciones, pues al ser ésta una materia relegada a la iniciativa de cada Departamento, Organismo o Entidad, el arbitrio de cada Ministro o, en su caso, Subsecretario, dió lugar a soluciones singularizadas y consiguientemente diversas. De todas formas, es de advertir que mientras no se generalizó el régimen de tasas lo normal era limitar la jornada de trabajo a la mañana, y dentro de esto, el horario variaba mucho, según los criterios imperantes en cada Departamento, pero pudiendo asegurarse que en la mayor parte de ellos no se cumplía la jornada mínima establecida en el artículo 30 del Reglamento de Funcionarios.

Un muestreo realizado por la Presidencia del Gobierno hace pocos meses ha dado resultados más positivos en cuanto a la dedicación, sin duda debido al beneficioso influjo que las tasas han ejercido al respecto. Así se ha constatado que la jornada es de ocho horas en los Ministerios de Agricultura y Hacienda (en este último, en los casos de jornada continuada, de ocho a dieciséis horas); es de siete horas y media en el Ministerio de la Gobernación; de siete horas en la Presidencia del Gobierno, Educación Nacional y Hacienda (este último, en los casos de jornada partida, de nueve a catorce y de dieciséis a dieciocho); de seis horas en Asuntos Exteriores, Comercio,

Vivienda y Obras Públicas; de cinco horas y media en Industria e Información y Turismo, y de cinco horas en Justicia y Trabajo.

Es decir, la jornada va de cinco a ocho horas, con grandes diferencias en cuando los momentos de entrada y salida, sin que haya servido para gran cosa la Orden del Ministerio de la Gobernación de 19 de abril de 1961 (que determinaba libertad de horario entre ocho treinta y trece treinta por la mañana, sin rebasar las diecinueve horas por la tarde), ni la Orden de la Presidencia del Gobierno de 26 de mayo de 1961, que determinaba la obligación de que las oficinas públicas ajustaran sus horarios a la anterior Orden del Ministerio de la Gobernación.

Aun siendo los márgenes de dichas órdenes amplios, se excede normalmente por casi todos los Departamentos al mediodía, puesto que se prolonga la jornada normalmente hasta las catorce o catorce treinta horas. A su vez, por la tarde, algunos Departamentos, como Asuntos Exteriores y Agricultura, prolongan su jornada más allá de lo permitido por dichas órdenes.

Por otra parte, los Ministerios suelen tolerar horarios diferentes dentro de sus propios servicios, si bien últimamente se ha observado una tendencia a generalizar una jornada larga de mañana, que es lo que ocurre en los Ministerios de Comercio, Vivienda, Obras Públicas, Industria, Información y Turismo, Justicia y Trabajo. Salvo el Ministerio de Hacienda, que tiene una jornada continuada típica de corte europeo, los restantes Ministerios tienen jornada partida de mañana y de tarde, pero soliendo considerar la jornada de tarde como de horas extraordinarias y percibiéndose por ello remuneración especial.

En conclusión, y supuesto que a la entrada en vigor del nuevo Estatuto todos los cuerpos técnicos-administrativos, administrativos y auxiliares de los distintos Departamentos quedan refundidos en cuerpos únicos (disposición transitoria 1.^a), es evidente que en buena lógica no puede subsistir el actual cúmulo de horarios diferentes, puesto que para funcionarios pertenecientes a un mismo cuerpo y con remuneraciones idénticas, sería una fuente de desorden y de caos el permitir jornadas y horarios diferentes, ya que lo que se había tratado de equilibrar mediante la unificación de cuerpos y remuneraciones, quedaría inme-

diatamente desequilibrado con el régimen de jornadas y horarios distintos.

Por tanto, sería de sumo interés y conveniencia que una vez que entre en vigor el Estatuto con las nuevas remuneraciones entre paralelamente en vigor un sistema uniforme de jornada de trabajo, la cual no puede dejarse al arbitrio de los Jefes de los Departamentos, sino que debe ser regulada por Ley.

En el momento transitorio en que ahora nos encontramos lo deseable es que toda mejora de tasas tenga su contrapartida en la dedicación o jornada de trabajo.

III. REGIMEN DE PERMISOS

Los permisos deben estar regulados con gran pulcritud y minuciosidad, puesto que es aquí donde la tolerancia y la falta de criterio uniforme puede socavar más acusadamente un régimen serio de dedicación.

En primer lugar está reconocido y es de justicia el descanso dominical para los funcionarios públicos (o sea, cincuenta y dos domingos al año), así como el no trabajo en los días festivos (que vienen a ser dieciocho, computando uno solo de fiesta local). A éstos hay que unir los treinta días reglamentarios de vacaciones anuales. En conjunto cabe, pues, destacar una primera partida de unos cien días al año que no son laborables para el funcionario público, en lo que está equiparado al empleado mejor tratado de las reglamentaciones laborales.

El Estatuto de Funcionarios prevé además normas especiales en materia de permisos por enfermedad, razones familiares, estudios, así como los aplicables a la condición y situaciones de la mujer (base VII, 6). Prescindamos de las licencias por enfermedad y por razón de maternidad por ser contingentes u ocasionales y estar justificados por hechos fácilmente comprobables. Ya no ocurre lo mismo con las licencias por razones familiares y estudios.

Por lo que respecta a las licencias de estudios, no puede ser insensible la Administración pública al estímulo de

perfeccionamiento profesional que pueda tener el funcionario público. Por ello cuando se trate de estudios de carácter particular; es decir, con independencia de las comisiones oficiales o asistencia a cursos acordados por el Departamento, puede admitirse el permiso por estudios, siempre que se solicite y se obtenga formalmente una dispensa de asistencia o permanencia. Es decir, no deben permitirse sistemas tolerados de excepción por vía de hecho, sino a través de una declaración formal que convalide legalmente la situación y produzca las repercusiones económicas y funcionales que se estimen oportunas en consideración del trastorno que para el servicio puede suponer esta dispensa.

En este sentido, sería conveniente que el funcionario interesado hiciera constar en la solicitud las horas que necesita faltar y aquellas otras que, como compensación, desea utilizar. Esta petición formal, previamente informada por el Jefe inmediato, se remitiría a la Inspección de Servicios, la cual estudiaría la resolución que considerase procedente.

Mayor importancia tienen las licencias por razones familiares, que más adecuadamente debería denominar el Estatuto licencias por asuntos propios. Este es el punto más vidrioso de las licencias o permisos, porque todo el mundo tiene asuntos familiares y particulares que resolver (bien se trate de festividades familiares, compras, viajes ocasionales, atenciones bancarias, etc.). Aquí la especial psicología del funcionario y la discrecionalidad del Jefe pueden crear regímenes de intolerancia por parte del Jefe o de abuso por parte del funcionario, y en todo caso siempre se producirá un trato de desigualdad muy notable entre los diversos Servicios y Departamentos.

Por ello, y supuesto que el Estatuto prevé la existencia legal de estos permisos, será preferible reglamentarlos de una forma objetiva, común y general para todos los funcionarios. A título de ejemplo se sugiere que podrían concederse a todos los funcionarios quince días de permiso al año para asuntos propios, que cada funcionario se administrará en la forma que mejor tenga por conveniente.

La razón de que se fijen estos quince días estriba en la conveniencia de otorgar algo más de un día al mes para estas actividades personalísimas. Y para que esto no se

convierta en un incremento acumulativo de la vacación anual de treinta días, debería establecerse un límite en el sentido de que no podrán acumularse más de tres o cinco días de este tipo de permiso por asuntos propios en un solo mes.

Por último, existe la costumbre en muchos Departamentos de tolerar una corta salida de los funcionarios durante la jornada de trabajo, bien para ir a la cafetería del Departamento o para otra contingencia breve de similar naturaleza. Pues bien, tampoco sería inconveniente autorizar formal y legalmente una ausencia diaria de unos quince o veinte minutos.

Si a los cien días no laborables al año se suman los quince días por asuntos propios y los que resulten de computar los minutos diarios a que se hace referencia en el párrafo anterior y los que procedan del margen de tolerancia de entrada y salida, puede llegarse a la conclusión de que el funcionario público llega a exceder en muy poco las 200 jornadas laborables completas al año.

Es posible que la anterior conclusión parezca privilegiada en grado sumo, pero lo cierto es que los regímenes de tolerancia hoy en día predominantes darían en todo caso sistemas muy diversos cuando no en muchos casos de privilegio más marcado. Pero en definitiva, el número resultante es indiferente; lo que sí debe ser verdaderamente importante es dar a conocer al funcionario la tabla exacta de sus derechos en cuanto a permanencias o ausencias de las jornadas de trabajo, pues sólo así podrá exigírsele la responsabilidad correspondiente por razones de dedicación, que es lo que vamos a tratar en el siguiente apartado.

En conclusión, para un serio sistema de dedicación es de todo punto inexcusable tener muy minuciosamente regulado el régimen de permanencias, ausencias y permisos. Todos los posibles supuestos deben hallarse previstos, a fin de que la conducta del funcionario en cuando a la dedicación se halle totalmente reglamentada con criterios objetivos y uniformes y, consiguientemente, se conozca siempre si se está o no cumpliendo con el deber de dedicación. Es posible que alguien pueda argüir que todo esto no hace falta, puesto que es claro que todo aquel que no está en su puesto durante la jornada de trabajo falta a su deber

de dedicación; sin embargo, si se parte de un supuesto tan simple, la propia rigidez del sistema provoca su quiebra frecuente, y, consiguientemente, su descrédito y desprestigio. Por tanto, es importante insistir una vez más que es mucho más eficaz para lograr una dedicación adecuada, seria y objetiva, prever con largueza un régimen de ausencias y permisos.

IV. MEDIDAS DISCIPLINARIAS

Todo sistema de organización, al igual que todo poder, precisa de la coacción, pero no para usarla como instrumento normal de funcionamiento, sino únicamente como válvula de seguridad. El Estado precisa de la Policía, pero desgraciado de él si para asegurar el cumplimiento de todos sus mandatos tuviese que utilizar inexorablemente a la Policía; nunca llegaría a tener fuerza de coacción suficiente, y, por lo demás, su prestigio y poder serían nulos, porque sus mandatos serían obedecidos sólo por temor.

Pues bien, suele ser frecuente que el problema de la dedicación se intente resolver un día cualquiera, incluso en un momento de mal humor del Jefe, estableciendo controles de firma, reloj-ficheros y promesas de fuertes sanciones. Es decir, se acude al sistema de la coacción y el temor. Y nada más lejos del recto camino, pues los mandatos es preciso que se obedezcan por convicción y creencia de que lo que se manda es justo; sólo así los mandatos y órdenes adquieren legitimidad, y la legitimidad trae aparejado el consentimiento, que no es otra cosa que el hábito en la obediencia.

Por tanto, un régimen de dedicación laxo no puede ser transformado por otro severo en base a la pura coacción y a la amenaza de aplicar medidas disciplinarias. Hace falta toda una preparación previa. Desde luego, si el régimen de dedicación laxo está justificado por un régimen de retribuciones inadecuado a la realidad económica de la sociedad a que va dirigido, será muy difícil llegar a un

régimen severo de dedicación por muchas medidas disciplinarias que se adopten como no vaya acompañado de una mejora de haberes, aunque sea mínima. En todo caso nunca debe acordarse una mejora de haberes sin examinar paralelamente y reajustar, si fuese preciso, el régimen de la dedicación.

Claro que no siempre es necesaria una mejora de retribuciones para reajustar el régimen de la dedicación. Puede haber incluso funcionarios bien pagados con un sistema de dedicación mediocre y que deba ser mejorado. En estos supuestos es preciso regular claramente lo que ya ha quedado dicho; es decir, la jornada de trabajo y el régimen de ausencias y permisos, y presentar el nuevo sistema en la forma más convincente y precisa, de manera que los funcionarios asimilen fácilmente que el nuevo sistema no es un conjunto de medidas perjudiciales, sino que, por el contrario, también tiene su parte beneficiosa con la terminación de ciertas discriminaciones privilegiadas, con el reconocimiento expreso de ciertos permisos (por ejemplo, los quince días de permiso por asuntos propios al año. a que antes se hizo referencia), antes inexistentes, etc. Desde luego, toda severidad mayor en la dedicación sólo tendrá éxito si el nuevo sistema resulta convincente y va acompañado de alguna ventaja—a veces sólo moral—que dulcifique la mayor exigencia en la dedicación.

Además de todo lo que antecede, también hace falta montar un régimen disciplinario, pero como corolario del sistema y no como parte central del mismo. Desde luego, el régimen disciplinario ha de estar también minuciosamente regulado.

Todo sistema de dedicación, a efectos de su control y sanción, debe prever por separado la obligación de puntualidad, la obligación de permanencia y la obligación de asistencia.

Cumple con la *obligación de puntualidad* el que entre y salga de su puesto de trabajo dentro del horario fijado para la jornada o dentro del margen de tolerancia en minutos que es usual establecer. Suele ser raro el funcionario que viviendo en grandes poblaciones no tiene al cabo del año alguna falta de puntualidad; pues bien, el régimen disciplinario correspondiente deberá prever las

sanciones. A título de ejemplo podría estar la norma concebida en términos parecidos a los siguientes: «El incumplimiento del deber de puntualidad más de tres veces dentro del mes natural será corregido con el apercibimiento simple; este apercibimiento durante dos meses consecutivos o durante tres dentro del mismo año motivará que las faltas de puntualidad ulteriores se sancionen como faltas de asistencia, dando lugar a las responsabilidades que para dichas faltas se prevén. El mismo régimen seguirán las faltas de puntualidad que excedan de las tres mensuales que dan lugar a simple apercibimiento.»

Cumple con la *obligación de permanencia* quien durante la jornada de trabajo no se ausente de su puesto más que en los casos tolerados o permitidos. Por ejemplo, puede ser un caso tolerado los quince o veinte minutos diarios que para ir a la cafetería o para otra contingencia breve de igual naturaleza se ha consignado anteriormente; también lo puede ser la gestión encomendada por la superioridad fuera del puesto de trabajo. Pues bien: una vez regulados los casos tolerados o permitidos, queda bien perfilado lo que puede ser considerado la falta de permanencia. La sanción correspondiente a esta falta ha de ser también regulada. A título de ejemplo, la norma sancionadora correspondiente podría estar concebida en los siguientes o parecidos términos: «Las infracciones al deber de permanencia que puedan ser cometidas por los funcionarios, y que en su duración excedan de dos horas sobre las ausencias permitidas (este límite se introduce a fin de no confundir la falta de permanencia con la falta de puntualidad), serán corregidas con detracciones en los quince días de permiso discrecional a que tiene derecho al cabo del año el funcionario sancionado; esta detracción será de un día de permiso por cada infracción. En el caso de que por esta u otra razón llegase a agotarse el cupo de días de permiso anual, y si el funcionario interesado cometiese nuevas infracciones del deber de permanencia, las mismas serán corregidas con detracciones en la gratificación X a razón de dos días de gratificación por cada infracción. La sanción del deber de permanencia durante cinco veces en un mismo año, motivará que las ulteriores faltas de permanencia sean consideradas como faltas de asistencia, todo ello sin perjuicio del

expediente disciplinario que pueda seguirse en caso de conducta dolosa.

Por último, cumple con el *deber de asistencia* quien concurre a su puesto de trabajo todos los días hábiles, excepto los de vacaciones o permisos reglamentariamente concedidos, y quien no falte con la reiteración a que nos hemos referido al hablar de los deberes de puntualidad y permanencia. Esta es la falta más grave de cuantas puede cometer el funcionario en contra del régimen de dedicación. Por ello toda ausencia no justificada debe dar lugar a la apertura del correspondiente expediente disciplinario, y además puede seguirse un sistema de sanción automático como en los casos anteriores, pues siempre son de efectos ejemplares. Por ejemplo, las faltas de asistencia podrían sancionarse con la pérdida de un día de permiso discrecional y el importe de la gratificación X de un día por cada falta. En el caso de que los días de permiso discrecional estuviesen agotados, las faltas de asistencia se sancionarían con la pérdida del importe de la gratificación X de tres días por cada falta. Si dentro de un año el funcionario superase las cinco faltas de asistencia, el exceso de este número sería sancionado con la pérdida del importe de la gratificación X de diez días por cada falta.

En conclusión, el régimen disciplinario ha de ser minucioso, objetivo y tanto más efectivo cuanto mayor riqueza de supuestos se hayan previsto en la regulación de la jornada de trabajo, permisos, ausencias, etc.

V. INCOMPATIBILIDADES

Al contrario de todo cuanto hasta aquí queda expuesto, el sistema de incompatibilidades es algo tradicional en todos los Estatutos de funcionarios, y la doctrina ha sido generosa al tratar este tema. Baste recordar, por lo que al Derecho español respecta, la obra ya citada de Enrique Serrano Guirado, y, por supuesto, que el nuevo sistema de incompatibilidades que regula el reciente Estatuto de Fun-

cionarios (base VIII) merecerá, sin duda, el favor de abundantes estudios monográficos.

Aquí no se va a tratar en extenso de la cuestión, porque no sería lícito desviar hacia este conocido tema el régimen de la dedicación del funcionario a la función. Si se trae aquí a colación el tema es para minimizarlo y llegar a la conclusión de que no es necesario prever severas incompatibilidades cuando el régimen de la dedicación funciona adecuadamente.

¿Para qué declarar la incompatibilidad entre dos funciones? Basta que se aplique seriamente el régimen de dedicación en una de ellas para que el funcionario no pueda dedicarse en la misma jornada de trabajo a la otra.

¿Para qué declarar la incompatibilidad entre la función pública y el ejercicio profesional de una actividad privada? Basta que se aplique seriamente el régimen de dedicación en la función pública para que el abogado funcionario, por ejemplo, no pueda desplazarse ante los Tribunales por coincidir normalmente sus señalamientos con su deber de asistencia y permanencia en la Administración.

Los ejemplos podrían multiplicarse, y todos ellos convergen a desmontar el problema de las incompatibilidades del marco jurídico que le es tradicional para insertarlo en el mundo fáctico de las compatibilidades inexistentes por la imposibilidad física que tiene el funcionario de no poder estar al mismo tiempo en dos lugares diferentes.

Cierto que no con ello se terminaría totalmente con el tema de las incompatibilidades, puesto que muchas deben declararse expresamente por razones de moralidad y salud administrativa. Otras deben tolerarse por conveniencias para el propio servicio; por ejemplo, a la Administración le interesa que el médico forense ejerza la profesión de una u otra forma, pues en los Juzgados de poco trabajo, con un par de lesiones que examinar cada año y una autopsia a realizar cada cinco años, el médico olvidaría prácticamente su oficio en detrimento de la Administración.

VI. CONCLUSIONES

1.^a El problema de la dedicación del funcionario a su función es el más enojoso y a la vez el más importante tema que para la eficaz gestión regular y continuada de los servicios tiene planteada la función pública española.

2.^a El problema de la dedicación guarda íntima relación con el de la remuneración de los funcionarios, de manera que existe una proporción directa entre ambos temas, no debiendo desperdiciarse la coyuntura que toda alteración en las remuneraciones ofrece para revisar a la vez el sistema de dedicación.

3.^a La dedicación óptima a la función pública es la que tiene su paralelismo con las reglamentaciones y convenios colectivos del mundo del trabajo, incluso en cuanto a la jornada de ocho horas, para poder obtener de esta forma la remuneración más alta posible el funcionario y el mayor servicio posible por cada funcionario, la Administración.

4.^a La dedicación ha de regularse por el mismo nivel para todos los Cuerpos de funcionarios que realizan funciones equiparables, y concretamente para los Cuerpos administrativos de los diversos Ministerios que ahora se unifican con el nuevo Estatuto. Es preciso terminar con las jornadas distintas en los diversos Departamentos, que desequilibrarán los sueldos que uniformemente se establezcan para todos ellos con la nueva Ley de retribuciones que entrará en vigor el 1 de enero de 1965.

5.^a Un sistema de dedicación adecuado y bien organizado exige una minuciosa regulación del régimen de permisos, puntualidad, asistencia y permanencia, a fin de que se prevean todos los supuestos contingentes y posibles, sin dejar jugar, más que en casos límites, la discrecionalidad, que aquí es fuente de desigualdades de trato y en la mayor parte de los casos de tolerancias mal entendidas.

6.^a Todo buen sistema de dedicación debe ser completado con un régimen disciplinario adecuado, pero nunca cargar todo el peso de la dedicación deseable en un sistema de disciplina y de coacción.

7.^a Todo régimen de dedicación bien montado, en la práctica, resuelve de hecho otros muchos problemas de carácter enojoso, como en gran medida el de las incompatibilidades, y permite introducir a la Administración pública en temas tan interesantes como la productividad, rendimiento y coste de servicios, que son pura teoría si no se parte de una dedicación óptima.

8.^a Por la Comisión Superior de Personal debe prestarse primordial atención a este tema, que es tan difícil como el problema de las remuneraciones y no controlable por nóminas ni por otros sistemas formales si no van acompañados de un gran aparato de convicción y de relaciones humanas adecuadas.