



ESTUDIOS

DIEZ AÑOS DE REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

35.08.047 (46)

Por JOSE LUIS VILLAR PALASI

Sumario: Introducción. 1. Los obstáculos sociales de la Ley.—2. La aporía del movimiento y la ley.—3. Nueva terminología y factores de inercia.—4. Leyes uniformes contra especiales. 5. El problema de las retribuciones.—6. Los Cuerpos Generales.—7. La creación de órganos centrales de Función Pública y el perfeccionamiento formativo de los funcionarios.—8. Los puestos de trabajo.—9. Cuerpos Especiales: la especialidad en el Derecho.—10. El problema de reclutamiento del personal.—11. Derecho administrativo y Derecho laboral.—12. El régimen asociativo de los funcionarios.—13. La necesidad del análisis serio de la Función Pública.—14. A modo de conclusión.

INTRODUCCION

HABLAR de la Ley de Funcionarios, de cuya promulgación en su texto articulado se cumplieron el día 7 de febrero los diez años, no es tarea fácil, y no lo es por dos razones fundamentales: en primer término, porque falta suficiente perspectiva histórica para enjuiciarla y, a más de ello, en este caso, como en muchos otros, porque quien tiene que enjuiciarla se encuentra siempre inmerso en la problemática de la misma Ley y, con frecuencia, falto de la necesaria objetividad para analizarla. Para contemplar y analizar algo es preciso siempre una

cierta frialdad y una cierta distancia entre el analista y el objeto, pues el que quiere contemplar un torrente lo primero que tiene que hacer es no estar sumergido en él. En segundo lugar, una Ley como la de Funcionarios, que pretende acotar y regular todo el complejo mundo de la burocracia, necesariamente ha de limitarse en su examen a ciertos aspectos. Esta limitación es connatural a cualquier análisis: cuando se observa la naturaleza, cuando se contempla un cuadro, siempre se está atento a algún aspecto que para el que observa le es particularmente relevante, pero nunca podrá captarse en su totalidad ni a la naturaleza, ni a un fenómeno humano, ni a una obra humana.

Salvo esta breve consideración de deslinde necesario, para humillar cualquier análisis ambicioso de algo tan complejo como la regulación del funcionariado en el Estado moderno.

La Ley de 1963, que se articuló el 7 de febrero de 1964, que es el objeto de esta meditación en voz alta, vino con una pretensión de concluir con los inveterados males que asolaban la normativa en materia de funcionarios públicos. Vino, pues, en primer término, con la aspiración de conseguir una transparencia en la regulación legal, unos criterios objetivos y a modernizar, unificándolo, el complejísimo mundo del funcionariado. El Estado es el primer empleado del país. El pago del funcionariado absorbe cerca del 40 por 100 del Presupuesto. Basten estos datos.

1. Los obstáculos sociales a la Ley

En gran parte, éstos habían sido los objetivos que había pretendido la Ley Maura de 1918, nacida de un Gobierno de coalición tras la grave crisis de 1917. Justo es consignar que si una infinidad de obstáculos políticos, sociológicos y económicos impidieron en 1918 verificar una regulación completa, uniforme y racional, no puede menos de reconocerse que a la altura de 1963 tales obstáculos no habían desaparecido. El juego de los intereses creados, de las situaciones consolidadas, la resistencia de los *beati possidentes* y una paradójica situación en cuanto a las estructuras de poder produce que los Cuerpos y, en general, los grupos de funcionarios más numerosos se vean, por mor

de su mismo número, en una evidente situación de inferioridad, no sólo en el tratamiento económico, sino también en cuanto estructura sociológica de poder. No quisiera parafrasear una gran novela, pero su título es aquí aplicable. Hay muchos Cuerpos sin alma y muchas almas sin Cuerpo, y en este caso segundo se refiere al personal, aún no escalafonado, y no a otra cosa.

2. La aporía del movimiento y la Ley

El crecimiento vertiginoso de la burocracia, que se produce al final de la década de los veinte y en cuyo proceso estamos todavía, produjo no sólo la consecuencia de un aumento geométricamente creciente en los efectivos funcionariales, sino al mismo tiempo una aceleración en cuanto al desfase entre norma y necesidad social. Esto hizo que la Ley de Funcionarios pueda ya, *a priori* y en una primera consideración, calificarse como de una gran ambición en los objetivos y de una escasa plasmación efectiva, una norma no arrugada por el tiempo, sino por los hechos. Creer que una Ley de suyo modifica los hábitos es como buscar las minas de bacalao. La pesadez y el rígido entumecimiento de las estructuras sociales fosiliza cualquier solución de alto bordo.

La propia Ley indica en su preámbulo que se trataba de una tarea de largo alcance; pero reconoce que aspira sólo a *remozar* el Derecho positivo español en materia de funcionarios. Y éste es el primer reproche a la concepción legal. Su finalidad es paladinamente curar los males actuales—en 1963—, tomando un plazo más largo. Mas al fin de ese plazo habrá un nuevo desfase y de hecho hay que reconocer que lo hay. Una Ley de futuro ha de plantearse con perspectivas de futuro, pues de otro modo exhibirá un flagrante ejemplo de la aporía de Aquiles y la tortuga en el mundo del Derecho. Por mucho que corra Aquiles no alcanzará jamás a la tortuga. Y lo malo es que aquí sí que vale la aporía porque se legisla naturalmente a intervalos y la obra legislativa no es un *continuum*. Todo cambio legal enderezado a curar males presentes crea su propio horizonte, se deja atrapar por la nueva realidad, engendra sus

nuevos males, para curar los cuales se precisa otra Ley... *et sic in infinitum*. La única fórmula es dar una zancada amplia sobre el presente, pues el futuro no es, a fin de cuentas, sino un hoy algo más lejano. No entro aquí, obvio es decirlo, en si esto es algo y era algo en 1963 políticamente factible. Creo que debo aportar mi pequeño testimonio personal de la enorme dificultad de hacer algo más por aquel entonces. El cúmulo de recelos y suspicacias hacia ideas, criterios uniformadores y protagonistas era inmenso. Si objetivamente la Ley en sí es criticable, tengo para mí que era humanamente imposible ir mucho más allá de lo que se fue.

Además es honesto afirmar que gran parte de este desajuste no es debido a la propia Ley, que desde el esquema inicial hasta que apareció en el *Boletín Oficial del Estado* quedó considerablemente *aguada*, sino paradójicamente por dos fenómenos que son, en una primera consideración, contradictorios: de un lado, el hecho antes aludido de la aceleración en el aparato burocrático del Estado moderno, consecuencia, a su vez, de un inevitable intervencionismo, y, de otro, la mentalización de esquemas anteriores que actuaron y actúan aún en buena parte como freno a muchas de las innovaciones más sustantivas de la Ley.

3. Nueva terminología y factores de inercia

Factores de inercia son, en este sentido, toda la vieja doctrina y la jurisprudencia sobre escalafones, plazas, cargos y destinos, que aunque en la Ley aparecen sustituidos por nuevos términos con una filosofía radicalmente diferente, perviven a través de una metamorfosis de palabras, identificándose plantillas con escalafones o con relaciones de funcionarios, y puestos de trabajo con destinos.

4. Leyes uniformes contra especiales

Una segunda consideración trae a las mentes el eterno dilema entre Leyes que pretenden homogeneizar y uniformar un campo administrativo cualquiera y el escapismo de las situacio-

nes especiales. Este fue y es el primer punto que se verifica, una vez más, en la Ley de Funcionarios. Es también el sino de la Ley de Procedimiento Administrativo o de la Ley de Contratos del Estado. Cada Departamento, cada parcela de la actuación jurídica de la Administración siente una especie de enorme recelo ante las regulaciones uniformes y se apunta inmediatamente al calificativo de procedimiento especial o regulación especial. Y esto es penoso constatarlo porque, si se examina cualquiera de los ejemplos de nuestra prolífica y prolija legislación administrativa, se observará que los procedimientos especiales, cuando les llega la hora de concretar su especialidad, reducen ésta a mínimas parcelas de detalle y vuelven a repetir machaconamente las normas del ordenamiento general. Igual con la Ley de Contratos del Estado o con cualquiera de las normas clave de nuestro ordenamiento administrativo. Parece como si el destino de este ordenamiento fuera el de la prevalencia de la Ley especial, no ya como un criterio de resolución de antinomias, sino como un criterio en la misma producción de las normas.

Así sucedió una vez más con la Ley de Funcionarios. De los 600.000 funcionarios existentes en España, sólo un pequeño porcentaje del 10 por 100 es el directamente regulado por la Ley de Funcionarios. Y ello teniendo en cuenta sólo que es propiamente Administración pública y no el concepto más amplio del sector público. La Ley de Funcionarios fue en este sentido una solución de compromiso entre las dos fórmulas tradicionales y actuales de organizar la burocracia: el sistema denominado de *carrera* o *Cuerpo* y el *régimen de empleo* o del puesto. En tal modo que nadie es directamente funcionario del Estado, sino funcionario en un Cuerpo determinado de la Administración. Para pasar a otro tendría normalmente que someterse como cualquier otro individuo a las pruebas de admisión. Para funciones homogéneas se ve claramente lo absurdo de la conclusión a la altura de 1974. Sólo razones históricas y el peso enorme de la tradición justifican en parte esta situación.

No sólo es algo que al funcionario importe, sino también algo que tortura al administrador y al juez, intentar conocer la norma legal aplicable en un caso especial, sobre todo si se tiene en cuenta que los casos especiales superan en mucho a los casos

normales. Es innegable que los mismos obstáculos que en 1963 existían para una regulación uniforme perviven hoy, y sería infantil empeño ignorar esta fuerza de resistencia que impidió entonces y es posible que impida aún hoy cualquier aspiración a uniformar las normas aplicables.

5. El problema de las retribuciones

Y si esto sucede en general, mucho más relieve adquiere cuando se trata de aquellas normas que se refieren de modo más concreto a las retribuciones.

Aspiración de la Ley de 1964, que con más ahinco y con una filosofía más acorde con el tiempo se proponía fijar las retribuciones con relación al nivel de conocimientos exigidos para el ingreso del funcionario y con la exacta definición de sus tareas y responsabilidades, modulándolo con los complementos atribuidos no ya al funcionario, sino al puesto de trabajo, suenan hoy a objetivos totalmente incumplidos. Los coeficientes juegan, efectivamente, un gran papel, pero éste se reduce al del prestigio relativo del Cuerpo y al más trascendente, pero menos inmediato, de las clases pasivas. Puede decirse que el menú no responde a los precios fijados ni mucho menos a la categoría del hotel. Los coeficientes van por un lado y las retribuciones reales van por otro. La pervivencia, contra la cual incesantemente se ha luchado, de las retribuciones por caja especial a través de las Juntas de Retribuciones es un fenómeno que acredita la afirmación anterior. Análogo puesto de trabajo para análogo funcionario, con igual coeficiente, son retribuidos en la Administración de modo muy diferente, y éste era un objetivo claro, preciso y terminante de la Ley de Funcionarios. La retribución real no es siempre objetiva ni en los Cuerpos ni para cada funcionario: estar *près des Dieux* no es una latría desinteresada, sino algo que produce su consecuencia efectiva. Esto lo conocen bien los funcionarios que Nieto ha llamado *periféricos*.

Es cierto que en este decenio ha habido multitud de intentos de reducir estas diferencias, de hacer extensible y conocida por

todos la retribución exacta de cada funcionario y de evitar las injusticias relativas; pero, si hemos de ser sinceros a la hora de calificar los resultados, tendremos que reconocer que éstos han sido magros y entecos comparados con el propósito de la Ley, dejándola como esbozo y caricatura de una solución. Más significativos son los últimos pasos dados hace pocos días en este sentido. Este el camino adecuado.

Este es el sino de las Leyes de este porte y es también, paradójicamente, su ventura. Pues, aun incumplido un objetivo legal, continúa siendo algo perseguible y una aspiración que en un tiempo u otro y cuando las circunstancias y los intereses creados lo permitan habrá de ser realidad. En efecto, ninguna voz pública se alza en contra de estas aspiraciones de elemental justicia, pues la mayor injusticia es sociológicamente la relativa y la que más aviva la conciencia de estar injustamente tratado a un gran número de funcionarios.

De otro lado, en esta delicadísima materia de las retribuciones, el abanico de retribuciones, que comprende 18 coeficientes y 24 niveles para los complementos, es excesivamente amplio. En Francia, por ejemplo, la diferencia entre remuneración media y superior es de 1 a 3 y la total diferencia de 1 a 10,8. Claramente se deja ver en los coeficientes inferiores que no llegan a alcanzar el salario mínimo legalmente fijado; la fijación de 36.000 pesetas por punto de coeficiente no fue realmente arbitraria en la Ley de Funcionarios; antes bien responde a lo que en aquel momento era salario mínimo legal. El cierre de este enorme abanico, tanto coeficiente como complemento, es de este modo uno de los problemas a rectificar no ya de la Ley de Funcionarios, sino de las disposiciones que vinieron a completarla. Gracias a Dios, parece que la andadura en este ámbito se ha reemprendido. Por cierto que algo se puso de relieve en las discusiones ante ese abanico: la mayor amplitud en toda Europa correspondía a la URSS.

Es curioso destacar todo el juego de presiones y contrapresiones de los grupos de intereses en materia de retribuciones. Por de pronto, la Ley de Funcionarios tuvo que prescindir de una regulación en su propia zona de retribuciones, limitándose a establecer criterios rectores y relegando a otra Ley—la de

Retribuciones de Funcionarios— esta materia. Fue así el reconocimiento explícito de que sólo dejando a un lado este caballo de batalla, zafándose de los temas política y sociológicamente candentes, podría salir del atolladero la Ley de Funcionarios. Y si examinamos también en el *Boletín Oficial* la regulación de estas retribuciones, veremos al legislador titubeante, dando pasos atrás y pasos adelante, indeciso y a veces dilatando las propias soluciones reconocidas como justas.

Que éste es el problema más arduo de solucionar en toda la regulación de funcionarios parece evidente, como también lo parece el que las líneas maestras de la Ley de Funcionarios conserven hoy toda su vigencia como principio de justicia retributiva y como posible inspiración para un permanente acometer este crucial problema.

6. Los Cuerpos generales

A pesar de ello, no todo fueron dilaciones, perplejidades o notas incumplidas. Hay un evidente acierto en la Ley de Funcionarios, cuyo valor social podemos contemplar hoy: la creación de los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado. La necesidad de unos Cuerpos interministeriales de *generalistas* frente a la dispersión en cada Ministerio y aun en cada Dirección General consiguió el primer éxito crucial de la Ley de Funcionarios, formando así una posible columna vertebral de la Administración. El caos de Cuerpos de funcionarios con pequeño número, la intercomunicación de los Cuerpos de funcionarios generales, beneficiosa para mantener un principio de unidad de actuación en la Administración y beneficiosa al propio tiempo para el funcionario, constituyó así el primer punto en el que es preciso sinceramente alabar el éxito de la Ley de Funcionarios. La Ley es así una norma acertada, aunque sus aciertos se puedan contar no con los dedos de la mano, sino con las manos, las rodillas o la nariz.

7. La creación de Organos centrales de Función Pública y el perfeccionamiento formativo de los funcionarios

La creación de un centro directivo y de una comisión interministerial en la Presidencia del Gobierno destinada a la dirección y control de la función pública, y la generalización iniciada en la Ley de Funcionarios tras algunos antecedentes dispersos de la preparación del funcionario de carrera, después de haber adquirido éste tal condición, así como la posibilidad de un perfeccionamiento del mismo, fueron también puntos en los que la aspiración legal es encomiable. Aunque la realidad dista mucho de las aspiraciones ideales proclamadas en la Ley: la realidad es aún triste y mortecina. Son bastantes las cosas en que los funcionarios que acuden o pueden acudir a cursos de perfeccionamiento o a la obtención de diplomas de perfeccionamiento son cabalmente los menos necesarios o los que la propia selección natural ha dejado a un lado, permitiendo dedicar su tiempo a la adquisición de diplomas. Por el contrario, es también penoso examinar la hoja de méritos de los funcionarios más dedicados u observar cómo en ella no figuran, o figuran muy escasamente, diplomas de perfeccionamiento. A más de ello, la creación de la Dirección General de la Función Pública y de la Comisión Superior de Personal son ideas totalmente acertadas de la Ley. Cómo desarrollan sus funciones es, sin embargo, otra cuestión. Hay poca claridad en los criterios, demasiado casuismo, produciendo todo ello posibles injusticias y diferencias de trato al funcionario. Si el principio de unidad de trato de los administrados es elemental en un Estado de derecho, su ausencia es aún más marcada cuando se refiere al funcionario, que conoce más perfectamente que el administrado las situaciones de injusta desigualdad, no constituyendo esto el mayor estímulo para un cabal funcionamiento de la Administración. Es cierto, y hay que reconocer que tanto la tarea de un órgano central de la Administración pública como la de conseguir una perfección conveniente del funcionario no son tarea fácil. La idea misma de la educación permanente o, si se quiere en otros términos más bárbaros, del *recyclage* son prácticamente desconocidos por

nuestra burocracia, que conoce perfectamente la rutina. Ahora bien, esta rutina, que es el instrumento más eficaz inventado por el hombre o por la pereza para conservar las cosas como están, se convierte por contrapartida en el mayor obstáculo ideable para una sociedad evolucionada y una Administración con nuevas tareas o con nuevas perspectivas. Con enorme gra-cejo decía Ortega que el pasado que se obstina en no pasar y aspira a suplantarlo al hoy merece, en efecto, asco: es como un viejo verde.

La única manera de romper la rutina o, aún más, de ajustar-la a aquello para lo cual es adecuada es cabalmente la formación permanente. Es éste un camino largo en el cual creo sinceramente que los primeros pasos, vacilantes o no, hay que conseguirlos con otra filosofía y con otro talante más adecuados. Pues es difícil traducir el inglés inteligentemente, entre otras cosas, porque en inglés la inteligencia sólo suena y se usa como servicio secreto. El adiestramiento en el propio trabajo, el *In training Service* o el *apprentisage sur le tas*, basta en buena parte de casos para conseguir aprender lo que es rutinario, pero es insuficiente para tareas, perspectivas o misiones nuevas.

8. Los puestos de trabajo

Otro punto en el que también la Ley está simplemente en el comienzo de su peregrinaje es el de la clasificación de puestos de trabajo y la distribución racional de los mismos. Es una técnica elemental y fácil de aplicar cuando se trata de una empresa industrial nueva, pero difícil cuando se la intenta implantar en una Administración, con toda la complejidad que ésta comporta y con toda la tradición hostil a esta racionalización de los puestos de trabajo. Si esta distribución se realiza desde fuera el resultado será más objetivo que realizada desde dentro, pero será difícil para el analista recoger un exacto conocimiento de la realidad sin haber vivido dentro de cada institución, de cada Departamento. Si, por el contrario, la distribución se realiza desde dentro se incidirá en el peligro contrario.

Ante este doble peligro, la clasificación de puestos de trabajo no ha sido sino un intento fallido. En realidad pervive la vieja idea del destino, cuya filosofía es radicalmente distinta de la clasificación de los puestos de trabajo. Toda la mentalidad empresarial sobre la que descansa la clasificación de puestos de trabajo es algo de importación—los *classification standards*—, que choca abiertamente con la concepción de la burocracia no ya sólo en España, sino también en la Europa continental. El sistema de la Ley es, con todo, plausible como un objetivo a alcanzar.

Otro extremo en que la realidad ha desbordado las líneas de la Ley es el relativo a estas figuras híbridas del personal contratado, sujeto al Derecho administrativo, cotizando a la Seguridad Social, pero sin sus beneficios ni en uno ni en otro lado.

9. Cuerpos especiales: la especialidad en el Derecho

Algo semejante sucede también en el intento de reducir las especialidades a las estrictamente necesarias. Es obvio que los delineantes, los arquitectos, los ingenieros, los médicos o los juristas desempeñan su trabajo con distintas matizaciones igual en un Departamento que en otro y, sin embargo, la proliferación de Cuerpos especiales hace que todavía existan multitud de plantillas con menos de veinte funcionarios con igual tarea a las de otros Cuerpos en distinto Departamento. Se choca aquí no ya tanto con los derechos adquiridos, que se respetan siempre normalmente en toda integración, sino con algo más difícil de vencer: los prestigios relativos de Cuerpos, las tradiciones y, en definitiva, el espíritu centrífugo, feudalista y hostil a la reunificación.

Ya antes he citado la tendencia a la diáspora en el ordenamiento administrativo en general. El fenómeno es también verificable en la escisión del aparato administrativo en Administración Central, Institucional y Local. Si en la perfección de las normas el ordenamiento jurídico local es claramente un precursor, una avanzadilla de la Administración Central, no lo es, por el contrario, en materia de retribuciones a sus funciones. Y algo

parecido sucede con la Administración Institucional. Lo cual ha provocado—y lo seguirá haciendo pese a las recientes disposiciones de equiparación, de cuyo análisis no se desprende otra cosa que soluciones de emergencia y a medio camino—una selección a la inversa en sus funcionariados. Y, a más de ello, una degradación relativa en las remuneraciones de los actuales en contra del clásico principio del *fair comparison*. Piénsese que una de las oposiciones más cotizadas y más duras hace unos años era la de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, que recogían un auténtico vivero de funcionarios de gran prestigio personal y de reconocida capacidad intelectual y de trabajo. No sé si hoy, pese a la inercia de los prestigios institucionales, seguirá siendo igual, pero lo dudo. Una simple ojeada a la estadística nos muestra que el porcentaje de dedicación de la población activa al sector público bajó del 12 por 100 en 1964 al 11 en 1970, mientras crecía el correspondiente del sector privado, en iguales años, del 88 al 89 por 100.

10. El problema de reclutamiento de personal

En estos casos y en los de la propia Administración Central se da un fenómeno evidente y crítico: la disminución del número de aspirantes a la función pública con relación a las vacantes, lo que ha venido a denominarse la crisis de las oposiciones. Es ésta una tendencia que crece geoméricamente y que amenaza con desdotar al Estado de las mejores cabezas en beneficio de la empresa privada, más atrayente. El peligro no es sólo en España. Que yo sepa, es general en Europa, y las voces agoreras pregonan en toda ella una crisis y un debilitamiento del Estado. Sólo Francia ha hecho los precisos estudios de prospectiva y ha adoptado medidas para evitar esas penosas consecuencias, que por lo demás no se refieren a apocalípticas situaciones para dentro de un siglo, sino a algo que se deja sentir hoy y llegará a su cenit o, mejor dicho, a su ocaso en un decenio. ¿De verdad se ha sido y se es consciente de lo relativamente poco atractiva que resulta hoy la función pública? ¿Se ha hecho de verdad una auténtica política de atracción de los mejores?

Mi impresión y la de muchos, preocupados como yo por este *fatum*, es sinceramente pesimista. Los mejores no acuden hoy a la función pública y los que ya estaban en ella pasan a la excedencia voluntaria. Estamos también aquí en una selección a la inversa y en plena marcha atrás, que puede producir la esclerosis de la Administración. El porvenir, estadística y sociológicamente verificable, amenaza con dejar al Estado en un puro esqueleto, servido por funcionarios *malgré leur désir*. Sólo Francia aspira y ha puesto los medios para seguir poseyendo una Administración estable y fuerte, y confía en ello mucho más que en su *force de frappe*, con la ventaja de que todo esto se hace continua, eficaz y calladamente.

11. Derecho administrativo y Derecho laboral

La legislación de funcionarios todavía conserva como aspiración bastante lejana por cierto a conseguirse muchos de los útiles logros de la legislación laboral. La paradoja es aquí inevitable, pues gran parte de los logros del mundo laboral no han sido sino trasplantes de corazón de muerto a corazón de vivo de la relación funcionarial. Con otra terminología, la condición más beneficiosa no es sino toda la doctrina de los derechos adquiridos del funcionario. Y así con la inamovilidad—no despedido libre—y la misma seguridad social en sus comienzos. Si se compara detenidamente, y esta comparación es fácil de hacer con algún tiempo más del disponible para esta ocasión, el *status* del funcionario con la situación del trabajador, se observará que con relación al primero hay la aspiración a una seguridad social integral, ya iniciada con terminantes preceptos de la Ley de Funcionarios de 1964, pero remitida su implantación *ad calendas graecas*. El sistema de los trienios pretendía mantener el nivel adquisitivo de los sueldos, y aquí cualquier comparación con la curva de crecimiento de los salarios mostraría la enorme diferencia. Mucho más espectacular es aún todo el régimen de derechos pasivos frente a la protección de la seguridad social en cuanto al ámbito de cobertura de riesgos y su compensación cuantitativa. Una simple confrontación de datos entre la pen-

sión por jubilación o la pensión de invalidez u orfandad frente a las perspectivas del mundo laboral haría más evidente esta afirmación.

Es cierto que desde 1964, y el tema cobra ahora una especial actualidad, se ha venido rectificando el régimen de clases pasivas, flexibilizándolo y dándole mayor amplitud. Es también cierto el intento actual de ir disminuyendo los ingresos no computables a efectos de clases pasivas en beneficio del sueldo base. Pero la realidad ha mostrado cómo la única institución que ha funcionado para salvar el bache entre el sueldo real percibido y el régimen de clases pasivas han sido las Mutualidades de Funcionarios. Sobre éstas ha recaído la función de salvar la gran diferencia existente. Pero a su vez el sistema de las Mutualidades, justo en su filosofía, incide en otras injusticias relativas. De sobra es conocida la radical disparidad de trato por la también profunda diferencia de ingresos no procedentes de cuotas entre una Mutualidad y otras. El hecho de que un funcionario haya servido en un Departamento u otro significará así en el momento de su jubilación o fallecimiento una tremenda disparidad de trato. En este terreno, todos los intentos de unificación o de salvar la diferencia existente han sido infructuosos, y en cierta medida podría concluirse que tampoco por el camino de las Mutualidades está la solución justa. El régimen de clases pasivas nació tradicionalmente de los viejos Montepíos de funcionarios, que fueron así precursores y son en la actualidad, a través de las Mutualidades de Funcionarios, los que vienen a paliar la desventajosa situación de las clases pasivas.

12. El régimen asociativo de los funcionarios

Otra remisión de la Ley a las calendas griegas es la relativa al régimen asociativo de los funcionarios. Claramente se deja ver que la remisión a Ley de una Ley es un procedimiento cómodo de orillar dificultades, y así lo referente a retribuciones, seguridad social y asociaciones. En este último aspecto la Ley derogó el sistema de autorización previa de la Ley Maura. Pero a su vez la Ley de Asociaciones de 1964 estableció que «las

asociaciones de funcionarios civiles... se regirán en su caso por Leyes especiales». El temor ante el surgimiento de lo que Sampson denomina el *cuarto poder* produjo esta remisión al vacío. Laski puso ya de relieve hace años que tal cuarto poder, de existir, no lo sería en detrimento, sino al servicio de los otros. Y lo paradójico es que existen en la Administración Local y en ciertos Cuerpos estos Colegios y Asociaciones, pero no con carácter general.

13. La necesidad del análisis serio de la Función Pública

Uno de los aspectos más acuciantes hoy por hoy, y que extraña no se haya revisado aún, es la confección de un estudio analítico de la función pública, previsión de efectivos, líneas de extrapolación lineal de las evoluciones comprobadas, evaluación directa, estudio del reparto de efectivos y su análisis en cuanto descubriría la conexión real de la función pública, pirámides de edad, perspectivas de reclutamiento de nuevo personal, movilidad profesional interna y externa, etc., al estilo de los realizados por Long para Francia. Datos y conocimientos hay suficientes y, a más de ello, la estructura del presupuesto actual facilita en mucho el problema.

El tema es lo suficientemente sugerente y atractivo no sólo para la función pública, sino para el conocimiento real de la Administración desde todos los puntos de vista: las declaraciones jurídicas no bastan, pues frecuentemente cosas distintas se cuejan de rondón tras el velo de lo formal.

Con lo expuesto hasta aquí se han trazado unas simples pinceladas sobre las aspiraciones de la Ley y su contraste con la realidad alcanzada en materia de retribuciones, clasificación de puestos de trabajo, clases pasivas y otros extremos de no menor trascendencia.

14. A modo de conclusión

Naturalmente que hay muchas otras perspectivas ante las cuales se podría enmarcar un análisis de la Ley. Disparar cifras contundentes está al alcance de cualquiera, pero, dado el gran

repertorio de problemas que la Ley de 1964 suscita, he optado por ser menos contundente, pero también menos pesado. Nada hay más aburrido que explicarlo todo con detalle. A más de ello, ésa ha sido la tarea pormenorizadamente realizada de estas II Jornadas sobre la Función Pública.

Tengo que insistir en que valorar una Ley compleja es siempre algo relativo, y me resigno a aceptar que es preferible ceder el natural intento de una originalidad radical, aun bajo el riesgo de que se califique la opinión como una especie de resumen de lugares comunes. También hay una filosofía de los lugares comunes, como hay una filosofía de la originalidad. Una conferencia que cierra un ciclo tiene que estar supeditada no al análisis más o menos crítico de un punto concreto, sino a recoger aquello en que hay un cierto consenso y a dar sobre todo en la estructuración de estos tópicos una cierta justificación a los mismos, pues no siempre —salvo ante la banalidad de la opinión común ante la conciencia pura— es justificado adoptar posiciones de «Padre Feijoo». Casi siempre, en efecto, los criterios comunes corresponden por partida doble a la experiencia en los efectos reales de una Ley y al propio tiempo a la opinión general y común ante la misma. Lo que importa al analizar los diez años de una Ley tan importante como la de Funcionarios es concretamente recoger estos dos extremos de experiencia y opinión.

Si se me pidiera mi opinión personal sobre la Ley, diría como resumen que se trata todavía de una Ley no utilizada en toda su virtualidad; que, más que una Ley de innovación, se trata de un programa de actuación en el complejísimo mundo de la burocracia. Que su progresiva implantación ha demostrado, por ejemplo, con la creación de los Cuerpos generales, estar perfectamente adecuada en los puntos en que la situación real, a más de desconcertante, es injusta; no se trata tanto de aspiraciones contenidas en la propia Ley cuanto de la entrada en ineficacia de muchas de sus normas y a los balones fuera en puntos trascendentales que soslayó así. De ahí la calificación de programa legislativo que he utilizado anteriormente, programa de alas cortas, es cierto, ya que racionalizar la burocracia consiguiendo al mismo tiempo un cierto consenso de lo efectuado no es, en

verdad, tarea de un decenio. La Administración tiene que actuar para esta reforma a través de la burocracia efectuada por la misma, y de ahí los jirones de incumplimiento que arrastra en su ejecución. Por ello es lícito preguntarse hasta qué punto es oportuna una nueva Ley; tras la experiencia de un decenio cabe afirmar que toda innovación tiene sus víctimas. Hasta que los criterios de la Administración y los Tribunales se fijan hay docenas de pretensiones denegadas. A más de ello, la zozobra del gran conjunto de funcionarios ante todo cambio.

Indicaré, por último, que «los principios informadores» de la Ley no siempre han sido mantenidos en su integridad, pues las variantes características de la Administración exigían nuevas formas adaptables a las circunstancias de cada momento, por lo que en el transcurso de los años han ido dictándose otras disposiciones en número crecido. De otra parte, sus normas sólo han tenido aplicación respecto de los funcionarios de los Cuerpos generales.

