

VISION PROSPECTIVA DE LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA

Por VICENTE M.º GONZALEZ-HABA GUIADO

Sumario: I. UNA FUNCIÓN PÚBLICA DISTINTA.—II. LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL FUTURO: A) Institucionalizada. B) Sincronizada. C) Laboralizada. D) Democratizada. E) Profesionalizada. F) Planificada.—III. RECAPITULACIÓN FINAL.

«Debemos concentrar nuestra atención en el hombre nuevo, en el hombre del siglo XXI, en nuestra sociedad, que lo está creando y en la que habremos edificado para acogerle.

Esto merece por lo menos la audacia de detenerse a pensar» (EDGAR FAURE).

Ponerse a pensar en el futuro siempre ha sido, cuando de asuntos humanos se trata, tarea arriesgada y difícil. Pero hoy la dificultad se agiganta porque vivimos en una coyuntura histórica presidida por la movilidad, el cambio y la agitación. Lo que ayer valía o se consideraba como intocable, ahora es súbitamente invalidado por la marcha de los acontecimientos o resulta superado por la ley inexorable del progreso humano. Quiere decirse, por tanto, que ponerse a jugar al don de la profecía o de la adivinanza, en las actuales circunstancias, puede sonar a temeridad cuando no a mero escapismo mental.

Sin embargo, por encima de los condicionamientos que intentan frenarnos en la gran aventura de pronosticar el futuro y de

escrutarlo con espíritu adivinador, el hombre está forzado a meditar en su mañana porque, cada vez más velozmente, el presente y el futuro se aproximan y cada vez más el hoy y el porvenir tienden a confundirse. Diríamos que, a medida que nos alejamos más de nuestro pasado, más nos sumergimos en nuestro futuro; tal es la ley de nuestro destino. Por eso, es exacta la afirmación de Galsworth de que "el que no piensa en el futuro, no tiene futuro", puesto que renunciar a reflexionar en lo que nos aguarda delante de nosotros es tanto como caer en un estado de sospechosa irresponsabilidad y equivale a renunciar a la anticipada conformación de nuestra presencia en el mundo como hombres y como personas.

La aportación que supone este trabajo quiere ser una respuesta a la inquietud por indagar cuáles van a ser, en los años venideros, los cauces por los que deberá discurrir la Función Pública española. El empeño, como es obvio, se presenta dificultoso (1); y, por lo mismo, hay riesgo permanente de desplazamiento hacia posiciones utópicas o simplemente erróneas en cuanto que los presupuestos sobre los que se apoyan estas reflexiones no sean todo lo ajustados y precisos que creíamos o las peripecias del tiempo los lleguen a desvirtuar en forma más o menos espectacular. Pese a estos inconvenientes, hemos estimado que el propósito era sugestivo para cuantos se preocupan por las burocracias públicas y

(1) Robert Catherine y Guy Thuillier, entre otros, al estudiar el problema de la evolución de la Administración, tras indicar que debemos hacerlo "con prudencia y discernimiento", escriben estas palabras denotadoras de la dificultad de adentrarse en el terreno de la prospectiva cuando nos referimos a los ámbitos administrativos: "La vida administrativa, realidad esencialmente humana, es ambivalente: presenta rasgos progresistas que reflejan o incluso explican parcialmente la evolución de una sociedad animada por un afán de mejor organización y mayor eficacia, que permite esbozar una prospectiva optimista; y al mismo tiempo presenta rasgos estáticos permanentes, que afectan a la perseverancia de su ser, cualesquiera que sean por otra parte, los progresos que en el mundo de las técnicas y de las condiciones materiales —e incluso intelectuales— del trabajo de las oficinas se hayan podido producir". Vid. ROBERT CATHERINE y GUY THUILLIER: *¿A dónde va la Administración?*, en *Ciencia de la Administración* de Georges Langrod, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973, p. 1.048.

Estas razones que perfilan el carácter ambivalente de la Administración y que, por lo mismo, complican toda intencionalidad prospectiva sobre ella, son esencialmente aplicable cuando proyectamos nuestra atención sobre la Función Pública ya que, en definitiva, ésta no es más que el elemento humano que pone en funcionamiento las estructuras administrativas.

para cuantos, también, en el marco pragmático de sus vidas cotidianas sufren, como simples ciudadanos, la incidencia de una Administración que expansiona incesantemente sus fronteras y se interfiere en todos los planos de la existencia humana.

En cualquier caso, importa dejar constancia previa de que lo que aquí se va a decir y a defender es, ante todo, una *versión subjetiva y personalizada* de lo que, ahora, acontece a la Función Pública de nuestro país y, singularmente, de lo que le acontecerá en los decenios inmediatos; partiendo de la interpretación de lo que, en estos momentos, ya está teniendo lugar rotundamente o se empieza tan sólo a insinuar de modo pausado y titubeante. Frente a una actitud ciega, de desnudo fatalismo, que nos llevaría a diseñar la imagen de lo que *será* la Función Pública, nuestra actitud es más bien de talante creativo ya que de lo que se tratará en las páginas siguientes es de atisbar lo que *deberá ser* la Función Pública y de determinar lo que *deberá tipificarla* frente a la de situaciones actuales o pretéritas.

¿Cómo habrá de ser la Función Pública de este país si pretendemos que sintonice con los nuevos tiempos dentro de los cuales cumplirá su misión de servicio a la colectividad? ¿Cuáles serán las líneas maestras que posibilitarán la actuación, eficiente y correcta, de un funcionario plenamente inserto en su respectiva coyuntura histórica y dispuestos a responder a los retos de la misma? ¿En qué se diferenciará la Función Pública de ahora de la que, en lo sucesivo, protagonizará la actividad estatal y en qué aspectos resaltarán más las peculiaridades de la una y de la otra? Esta triple interrogación jalona con exactitud el ámbito de nuestra investigación y ayuda a acotar su auténtica razón de ser (2).

(2) Marceau Long ha sido uno de los autores que se ha dedicado a descifrar, desde el punto de vista científico, el futuro de la Función Pública tomando, como hito de referencia, el año 1.985 y señalando cómo la previsión se torna compleja desde el instante en que "la Administración y la Función Pública se encuentran en la confluencia de lo político, lo económico y lo social"; si bien agrega que "cualquiera que sean los riesgos del empeño es preciso superarlos" a fin de que llegar a "trazar el retrato *robot* de lo que puede ser la Función Pública en 1985". Vid. MARCEAU LONG: "Reflexiones sobre la Función Pública en 1985", en *Documentación Administrativa*, núm. 97, Madrid, 1966, pp. 11 a 28.

Más recientemente Alain Plantey ha afirmado que "sin responder de su realización, la prospectiva propone una visión coherente del posible", si bien "muchos de los pronósticos hechos para nuestro tiempo se han revelado erróneos y la anticipación

I. UNA FUNCION PUBLICA DISTINTA

Una premisa capital conviene dejar sentada desde los comienzos y es que todos los síntomas y todos los indicios a nuestro alcance apuntan hacia la configuración, en el futuro, de una Función Pública *muy diferente* de la que actúa ahora entre nosotros.

Por un lado, pensamos que los defectos, algunos muy graves, que acompañan a la Función Pública española (3) van a chocar frontalmente con las demandas y concepciones de una sociedad

resulta tanto más aleatoria y peligrosa cuanto más está de moda". Y añade: "Esta reserva es particularmente verdadera para todo lo que afecta a las actividades humanas, a los fenómenos políticos y sociales, singularmente en un período en el que las mutaciones son tan rápidas y amplias que se valoran como crisis". Vid. ALAIN PFLINATEY: *Prospective de l'Etat*, Editions du Centre de la Recherche Scientifique, París, 1975, p. 8.

Dentro de este libro, son especialmente interesantes las páginas que el autor dedica a la Función Pública francesa y en las que desarrolla sus puntos de vista en torno a una reforma y actualización de la misma para acomodarla a las exigencias de la nueva sociedad.

(3) En la exposición vamos a tener en cuenta *toda* la Función Pública española, aunque pongamos especial énfasis en la de naturaleza civil que es la que más importa a efectos de nuestro análisis.

La pretensión de abarcar *toda* la burocracia pública es, pues, plenamente consciente ya que, frente a las usuales aproximaciones parciales que sólo se fijan en los funcionarios del Estado, o de la Administración Local, o de la Administración Institucional, para obtener un planteamiento globalizado y totalizador del personal público se impone con urgencia hacer un tratamiento panorámico del mismo. Es la única vía, pensamos, para presentar una realidad tan importante como la de la burocracia pública sin exclusiones ni escisiones que, más que nada, lo que consiguen es desfigurar aquélla y reflejarla de modo insatisfactorio.

Por consiguiente, cuanto escribamos en estas páginas hay que entenderlo referido principalmente al conjunto del personal de las tres Administraciones Públicas, pero también al de instituciones tan importantes como son las Cortes, el Movimiento y la Organización Sindical. Y, dentro de cada una de ellas, las alusiones van dirigidas no sólo al funcionario de carrera, o funcionario en sentido estricto sino también a toda la gama de servidores públicos que, como los contratados, los interinos, los eventuales, etc., integran lo que se ha dado en llamar "Función Pública paralela".

En definitiva, tanto el funcionario de carrera como el interino y el contratado son, apelando a la terminología francesa, "agentes públicos". En consecuencia, no hay por que montar demasiadas distinciones ni aceptar excesivos compartimentos a la hora de fabricar una visión prospectiva de la Función Pública; máxime cuando lo que sucede es que la existencia, en forma cuantitativa muy considerable, de la Función Pública paralela" es un excelente síntoma y una demostración puntual de los males y las disfunciones que asedian a la burocracia de un país. Y sin que quepa olvidar que algunos grupos de personal público, tal es el caso de los contratados, van a dar un adecuado juego en el futuro no tanto porque su número sea amplio cuanto porque, plegados al cumplimiento de su verdadera razón de ser y recordada la contratación a su auténtica finalidad (y no utilizada para finalidades espúreas como ahora sucede), contribuirán a una necesaria "flexibilización" de la Función Pública.

más evolucionada, racionalizada y justa. Por ejemplo, si como se detecta por doquier vamos hacia una democratización de las estructuras, será rechazable de todo punto, y la misma sociedad se encargará de denunciarlo, seguir actuando a base de unas estructuras funcionariales autocráticas y claramente coactivas e impositivas.

Por otro lado, los problemas de la sociedad de consumo, de la sociedad postindustrial, de la sociedad tecnológica o como se la quiera bautizar según el gusto del sociólogo de turno, son ya, y lo serán todavía más, diversos a los que tuvo que resolver la sociedad de hace veinte o treinta años o la que ahora nosotros protagonizamos. La técnica, los medios de comunicación social, el apogeo del ocio y de la civilización del bienestar están transformando a fondo la vida del hombre y de las sociedades; y, por lo mismo, es presumible que el individuo reclame de las instancias políticas y administrativas prestaciones y servicios que no se van a parecer en nada, o en casi nada, a los que solicitaron anteriores generaciones.

Como han subrayado Jacques Chevallier y Daniele Loschak (4), los objetivos de la Administración "son *eminente* evolutivos: dependen de las presiones y de las demandas dirigidas al sistema administrativo". No es sorprendente, por lo mismo, que el aparato administrativo y los hombres que lo manejan hayan también de evolucionar al compás de las circunstancias para no verse desfasados y orillados por el nuevo rumbo que toman las pretensiones tanto individuales como colectivas. En concreto, a la Función Pública le tocará vencer la tentación del anquilosamiento y de la petrificación para ir hacia la búsqueda de nuevos moldes de comportamiento que le permitan la inserción más plena en el marco

En cualquier caso, nos percatamos de que al orientar este trabajo hacia *toda* la Función Pública, puede haber serios obstáculos para la formulación de conclusiones generalizadas debido a la diversidad de regímenes de personal, a la diferencia numérica de colectivos, a la variedad de problemas pendientes. Sin embargo, lo que el trabajo pierda en exactitud diagnosticadora o en concreción adivinativa, lo ganará probablemente en realismo y, lo que es más trascendental desde nuestro punto de vista, en globalidad; virtud que tanto se echa en falta cuando se aborda la problemática de los funcionarios y que, paradójicamente, va a ser una de las notas más indiscutibles de la Función Pública futura.

(4) Vid. JACQUES CHEVALLIER y DANIELE LOSCHAK: *Introduction a la Science Administrative*, Dalloz, París, 1974, p. 134.

social. Lo contrario sería aceptar la presencia de una burocracia despegada de su tiempo que generaría, utilizando una frase de Fraga Iribarne, "una burocratización excesiva, invasora, pesada, cara, no siempre eficiente", con lo que la Función Pública se convertiría no en un dispositivo de impulsión sino en un elemento de inmovilización, paralización y retroceso.

II. LA FUNCION PUBLICA DEL FUTURO

Después de estas ideas introductorias, iniciamos el desarrollo de las características básicas y más sobresalientes que, a nuestro juicio, deberán acompañar a la futura burocracia y que la modelarán según pautas, directrices y principios que difieren de los actualmente reconocidos entre nosotros.

A) *Institucionalizada*

Lo primero que se advierte al estudiar la Función Pública en España es el *débil grado de institucionalización* de la misma (5), si entendemos por tal la cristalización de unos esquemas orgánicos desde los cuales se lleve a cabo una política de personal coherente y unitariamente.

El hecho, desconcertante desde cualquier ángulo que se le contemple, es que un colectivo de servidores públicos que puede cifrarse en un millón de personas, y con tendencia a incrementarse en los próximos años, carezca de un dispositivo rector con competencia sobre todas ellas. Tan sólo cabe hablar de determinados órganos (Dirección General de la Función Pública, Comisión Superior de Personal, Dirección General de Administración Local, etcétera), cuyo repertorio de atribuciones está legalmente muy limitado y que se ciñe tan sólo a cada una de las grandes parcelas en que se divide la Administración Pública. Especialmente por lo que toca a la Dirección General de la Función Pública, pese a lo que el rótulo de la misma sugiere, se ha dicho que su creación "no supone ni muchos menos que exista en España una organización unitaria en materia de personal", puesto que ni decide sobre las

(5) Vid. nuestro trabajo "La dispersión de la Función Pública española", en Revista *Certamen*, Madrid, 31 mayo 1975, pp. 232 a 234.

tres Administraciones Públicas ni siquiera su incidencia plena sobre la Administración Central o del Estado; y en este sentido se ha recordado insistentemente que su actividad se polariza hacia la gestión de los cuatro Cuerpos Generales y apenas si ejerce competencias marginales y mínimas sobre los Cuerpos Especiales que son, como es sabido, el núcleo más voluminoso de nuestra Función Pública estatal.

Lo que queremos, pues, resaltar es que *el contingente burocrático civil de nuestro país no tiene sobre sí una organización debidamente formalizada y escalonada, desde la cual se pueda concebir, ejecutar e impulsar una política de personal debidamente homogeneizada y contrastada*. El fallo es tan grave, la quiebra es tan espectacular como si nos imaginaráramos una empresa con cerca de un millón de asalariados (¿acaso no se tiende a decir hoy por economistas, políticos y sociólogos que el Estado es el más grande empresario de cada país?), en la que las cuestiones de personal no estén suficientemente clarificadas y en la que funcionen varios centros de decisión cuyas competencias sobre obreros, empleados, técnicos, directivos, se entrecruzan entre sí y se ejercitan sin obedecer a los rumbos marcados por una instancia suprema y definitiva.

A la hora de identificar las causas de esta situación, podríamos alegar multitud de argumentos y razonamientos. Valga con citar alguno de ellos, como la multiplicidad increíble de Cuerpos que forman la trama burocrática de nuestra Administración del Estado (6); la distinción, legalmente bendecida y consolidada, y en materia de personal llevada hasta sus últimas consecuencias con muy grave deterioro para la unidad de la Función Pública, entre Organismos "incluidos" en el campo de aplicación de la Ley de

(6) Recientemente se ha subrayado que uno de los aspectos más problemáticos de nuestra Función Pública es precisamente "la existencia de una irracional multiplicidad de Cuerpos de funcionarios, con sus correspondientes estatutos"; añadiéndose que "esta dispersión, abiertamente criticada por la inmensa mayoría de los empleados públicos y por todos los estudiosos que se han ocupado del tema, además de ser claramente disfuncional en cuanto a la eficacia de la Administración Pública, es la principal causa responsable de gran parte de los problemas que se plantean en materia de retribuciones, selección, formación y movilidad del personal administrativo". Vid. ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *Informe sobre la necesidad y características básicas de un Sindicato democrático de trabajadores de la Administración Pública*, documento de trabajo de la Comisión de Sindicación, en ciclostil, p. 6.

Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 y Organismos Autónomos "excluidos" de esta norma; la inserción de la Dirección General de Administración Local en el Ministerio de la Gobernación, sin ningún puente de unión entre ella y la Dirección General de la Función Pública dependiente de la Presidencia del Gobierno; el distanciamiento, en gran parte injustificado, en que se mueven los colectivos funcionariales de las Cortes, el Movimiento y los Sindicatos respecto a los demás de la misma naturaleza y funciones que ellos; el predominio creciente, en ocasiones invasor, de Ministerio de Hacienda en cuestiones relacionadas con el personal (7) y que perturba la realización de una política de personal hecha con sentido de generalidad y amplitud (8); y finalmente la propia estructuración de la Presidencia del Gobierno, como un Ministerio más, y que determina que, al existir varios niveles decisorios (el presidente del Gobierno, el ministro de la Presidencia del Gobierno, el subsecretario del Departamento y el

(7) François Gazier censura con fuerza la invasión, por los Ministerios de Finanzas, en el ámbito de la Función Pública. Después de reconocer que "el papel del Ministerio de Finanzas es una necesidad", puntualiza que "importa mantener un equilibrio entre el control preciso de la Función Pública bajo el aspecto financiero y todo lo que debería escapar a este control". Y a continuación insiste que "en efecto, los Ministerios de Finanzas, bajo pretexto de que controlan el nivel de las retribuciones, de las indemnizaciones y necesariamente de los efectivos y de las creaciones de empleo, no deben por ello intervenir en todos los aspectos estatutarios o deontológicos de la Función Pública".

Sin embargo, a juicio del autor francés, en determinados países, sucede lo acabado de criticar, es decir, el excesivo protagonismo del Ministerio de Finanzas alejando una razón que armoniza con nuestra tesis sobre el particular: al no existir una organización de conjunto que sirva para coordinar y vertebrar la Función Pública, al comprobarse que lo que hay es un vacío organizativo, sucede que dicho Ministerio "que intervenía primero tan sólo desde el punto de vista presupuestario y financiero se ha puesto a regir la Función Pública de una manera mucho más general". Vid. FRANÇOIS GAZIER: *La fonction publique dans le monde*, Editions Cujas, 1972, p. 92.

(8) El carácter "bicéfalo" de nuestra Función Pública no ha pasado desapercibido para cuantos se interesan por ella. En este sentido, se ha definido como una de las quiebras de nuestra burocracia pública "la ausencia de coordinación entre las políticas de retribuciones y de personal, divididas de hecho entre los Departamentos de Hacienda y Presidencia del Gobierno...". Vid. ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *Op. cit.*, p. 6.

La mejor prueba de esta rectoría "bicéfala" de nuestra Función Pública la tenemos en la ubicación, en el Ministerio de Hacienda, de la Junta Central de Retribuciones, cuando, en buena lógica, debería estar residienciada en la Presidencia del Gobierno.

Vid. también nuestro trabajo: "Hacia una reforma burocrática", *Diario Informaciones*, 16 diciembre 1975, p. 16.

director general de la Función Pública), no siempre se proceda con la exigible precisión y oportunidad.

Esta serie de causas, junto a otras que se podrían incorporar aquí, descubren con nitidez la enorme dificultad de instaurar entre nosotros unos mecanismos unificados de dirección de la política de personal público, sin perjuicio de encomendar después la ejecución de dicha política a los correspondientes órganos de cada una de las Administraciones Públicas; siendo así que el volumen de la burocracia española, su indiscutible poder social, su alto coste para la nación, justifican con creces que se implanten los cauces para verificar una política de personal que no tolere los desajustes, los desequilibrios y las anomalías que todos conocemos (9).

En atención a cuanto venimos exponiendo, hay que reconocer que el camino para lograr una positiva institucionalización de nuestra Función Pública es arduo y de esforzada consecución. Sin embargo, cara al futuro, habrá que dar los pasos necesarios para remediar la situación actual que conduce a una infecunda fragmentación de nuestra Función Pública y a una desvertebración institucional de la misma. A nuestro juicio, la estrategia a seguir puede resumirse en los siguientes objetivos: *Primero, una vinculación más directa al presidente del Gobierno de todo lo que afecta a la Función Pública, mediante la creación, en su caso, del órgano adecuado (Subsecretaría, Secretaría de Estado, etc.), que asuma por delegación del presidente este tipo de cometidos y atri-*

(9) Un buen ejemplo de estas anomalías ocasionadas por la falta de coordinación de la política de personal lo tenemos en el hecho de que, mientras los Secretarios de los Gobiernos Civiles pertenecientes al Cuerpo Técnico de Administración Civil tienen atribuidos, en cuanto integrantes de este Cuerpo, el coeficiente multiplicador 4, los Secretarios de Administración Local de 1.ª Categoría que están al frente de las Secretarías de los Ayuntamientos de las capitales de provincia tienen adjudicados el coeficiente 5.

La falta de armonización entre los órganos que gobiernan la Administración Local y los que dirigen la Administración Civil del Estado no puede ser, en este supuesto, más manifiesta. Cuando se carece de una Función Pública institucionalizada y regularmente coordinada, se está en continuado riesgo de actuar sin visión de conjunto, obediendo a apelaciones momentáneas y por encima de planteamientos generales que son los que debieran siempre predominar en este tipo de cuestiones. Y los resultados, tantas veces contraproducentes, de desigualdades e incoherencias en materia de retribuciones, horarios, posibilidad de carrera administrativa, mutualismo administrativo, bien a la vista están...

buciones; segundo, creación de una Comisión Superior de la Función Pública en la que estén representados, con carácter paritario, todos los funcionarios y órganos rectores de personal de las diferentes Administraciones e instituciones públicas, y tercero, reconducción a este esquema organizativo del personal público que presta servicio en los Organismos Autónomos "excluidos" y en otras instituciones públicas (10).

De esta forma, el problema apremiante de la institucionalización de nuestra Función Pública que, por otro lado, no es exclusivo de nuestro país (11), podrá encontrar una vía de solución, pensando, sobre todo, en el gran impacto social que la burocracia entendida en su más dilatado sentido está llamada a desencadenar en los años venideros y en la necesidad, por tanto, de arbitrar los medios más idóneos para someterla a una indispensable disciplina legal, financiera y laboral.

B) Sincronizada

Si la Función Pública española deberá estar progresivamente institucionalizada, también, en correlativa simultaneidad, deberá

(10) Tal vez el lector se extrañe de nuestro criterio de que, al abordar el tema de nuestra Función Pública, incorporemos al ámbito de los órganos rectores de la misma los servidores públicos que trabajan en muchas de nuestras instituciones públicas. Si lo hacemos así es porque pensamos que, más allá de diferenciaciones formales, la realidad es que tan servidor público es el funcionario que trabaja en la Delegación Provincial al de un Ministerio como el que lo hace en una Comisión Legislativa de las Cortes, de que tan funcionario es el Letrado de un Ayuntamiento como el que cumple idéntica tarea asesora en una Delegación Provincial del Servicio del Mutualismo Laboral.

Opinamos que debemos tender a la superación de una mentalidad muy nuestra, sin duda demasiado estrecha, que nos arrastra a identificar sólo como funcionarios a los del Estado, los de las Corporaciones Locales y los de los denominados Organismos Autónomos "incluidos". Esta mentalidad contribuye a distanciar unos colectivos funcionariales de otros ante la opinión pública y a impedir que se pueden buscar entre ellos lazos comunes y conjuntos, necesarios para luchar contra la atomización burocrática y contra el afán disgregador de los diversos sectores funcionariales.

Si no se actúa en esta dirección integradora, no tenemos derecho a lamentarnos de que, en nuestro país, existan tangibles diferencias, desigualdades flagrantes, divergencias muy explícitas, entre unas parcelas de la Función Pública y otras, entre unos servidores del sector público y otros.

(11) Aludiendo a Francia, Charles Debbasch habla de "una coordinación insuficiente" cuando analiza la estructura de la burocracia francesa. Vid. CHARLES DEBBASCH: *Ciencia Administrativa. Administración Pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, p. 335.

alcanzar en el futuro unas cotas convincentes de sincronización que hagan de ella un conjunto cohesionado, compacto y permeable.

La sincronización tendrá que lograrse, en primer término, *dentro* de cada uno de los grandes contingentes funcionariales que forman nuestra Función Pública; porque si nos asomamos sucesivamente a estos contingentes, se advertirá que el problema de la falta de sincronización es bien patente ante las barreras corporativas, la multiplicidad de grupos, escalas o plazas y la diversificación de personal que se aprecian en el seno de los mismos.

Con referencia a la *Administración Central* vuelve a surgir el problema de los Cuerpos de funcionarios cuyo número es, a todas luces, desorbitado y que es la raíz de reiteradas tensiones, antagonismos y rivalidades. Carro Martínez (12), entre otros, ha apuntado "una serie de disfunciones" derivadas de "la actual configuración de los Cuerpos" y que, a su juicio, son las siguientes: "La cooperación interdepartamental de funcionarios aptos inicialmente para desarrollar funciones análogas, conexas o comunes a varios Departamentos se ve sensiblemente frenada; la aparición de nuevas funciones o misiones administrativas o la creación de nuevos servicios exige ordinariamente la creación de nuevos Cuerpos, ya que los existentes difícilmente pueden asumirlas institucionalmente, y de forma transitoria deben cubrirse con personal contratado con la consiguiente secuela de tensiones —dándose la paradoja—, además, de la existencia de Cuerpos que han quedado funcionalmente obsoletos; la gestión puramente departamental impide una política de previsión o programación de efectivos para toda la Administración, puesto que cada Cuerpo atiende a sus vacantes en función de sus singulares plantillas."

Una Función Pública, como es la adscrita a la Administración Central, que suma alrededor de doscientos Cuerpos de funcionarios entre Cuerpos "vivos" y "a extinguir", hemos de calificarla no sólo como carente de la más elemental sincronización sino, además, como difícilmente "gobernable" (13). La dinámica particularista de los Cuerpos, su sentido patrimonialista de la Administra-

(12) Vid. ANTONIO CARRO MARTÍNEZ: *Reflexiones sobre aspectos actuales de la Función Pública española*, Conferencia pronunciada en el acto de apertura del Curso 1974-75 de la Escuela Nacional de Administración Pública, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974, pp. 22 a 23.

ción, la lista de desigualdades en ocasiones espectaculares entre ellos a la hora de aplicar las normas que forman el régimen jurídico de la Función Pública, son síntomas externos de los males profundos que acosan a ésta. Y sin que, ahora, podamos olvidar uno de los fenómenos más significativos del funcionariado español como es la discriminación entre los funcionarios "centrales" y los funcionarios "periféricos" (14); una prueba más de que nuestra Función Pública está deficientemente conformada, de que dentro de ella se dan rupturas y de que la sincronización que pedimos brilla por su ausencia.

Si nuestra Función Pública estatal no está articulada o sincronizada, mucho menos lo están la que sirve en los Organismos Autónomos y la que depende de las Corporaciones Locales. En la

(13) El sistema de Cuerpos de funcionarios es un fuerte impedimento frente a todo intento de organizar racional y objetivamente la Función Pública. Estas son las palabras del sociólogo Carlos Moya: "El Cuerpo de funcionarios aparece como una sólida unidad burocrática protagonista de una dinámica de poder que amenaza, con su estrategia particularista, toda pretensión de racionalización unitaria del Poder Público". Vid. CARLOS MOYA: *Burocracia y sociedad industrial*, Editorial Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1972, p. 129.

(14) La situación de los funcionarios periféricos ha sido objeto, con alguna frecuencia, de tratamiento en revistas, coloquios y publicaciones.

Una opinión reciente es la de Enrique Bustamante para el que los problemas de los funcionarios que sirven en la periferia del país "superan y agravan las dificultades de los funcionarios de Madrid". A su juicio, "la discriminación, en efecto, comienza con el ingreso, puesto que el aspirante tendrá que desplazarse forzosamente a Madrid, teniendo que hacer frente a mayores gastos" y "continúa con las retribuciones, en cuanto a las cuales los funcionarios de las regiones sufren diferencias notables en base a que la Junta Central de Retribuciones les concede menores complementos de destino, lo que, según la teoría general de este complemento, parece hacer pensar que estos funcionarios necesitan menor preparación y responsabilidad".

La realidad, según Enrique Bustamante, es que "con iguales responsabilidades", los funcionarios de provincias "cobran menos que sus compañeros en Madrid, y sus posibilidades de promoción son mucho menores, haciéndose escasísimas en cuanto a los puestos de libre designación".

Los resultados son perjudiciales desde todos los puntos de vista: "El resultado primero es que los traveses de funcionarios se producen casi exclusivamente de la periferia al centro, siguiendo la dirección contraria sólo los designados altos cargos. Pero, sobre todo, que este intento y aspiración continua de fuga hacia Madrid hace que los funcionarios no se enraícen en la región donde trabajan, no se integren en la provincia, ni se preocupen por una región y una gente que sólo llegan a considerar como vecinos pasajeros. Con la exasperación consiguiente de los problemas planteados por la excesiva centralización administrativa". Vid. ENRIQUE BUSTAMANTE: "Los funcionarios", Revista *Contrapunto*, núm. 14, Madrid, 1975, pp. 86 a 87.

Administración Institucional, por lo pronto, se da la ya citada distinción entre Organismos Autónomos "incluidos" y Organismos Autónomos "excluidos" aceptada por el artículo 1.º del Decreto 2043/1971, de 23 de julio, por el que se aprobó el Estatuto de Personal de los Organismos Autónomos y en el que se señala que este Estatuto sólo es de aplicación al personal de los Organismos Autónomos "incluidos" en el ámbito de aplicación de la Ley de 1958. Y aunque debe reconocerse que, con la publicación de dicho Estatuto, se ha dado un paso valioso para el acercamiento del régimen de personal de los Organismos Autónomos al de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (15), no podemos por menos de preguntar si se ha hecho todo lo posible por conseguir el citado acercamiento y para reducir el alto grado de atomización en la política de personal de estos Organismos.

En este sentido, se pueden esgrimir diversas interrogantes que centran el problema. Desde el prisma de una política acertada de personal, ¿es lo más conveniente de cada Organismo Autónomo

Al hilo de esta cita, bueno es recordar que el tema de los funcionarios destinados en provincias es uno de los más candentes y, a nuestro juicio, peor resueltos por nuestra Administración. Y lo más grave del caso es que tal vez no se tenga la suficiencia concienzuda acerca de su trascendencia en el contexto general de nuestra Función Pública; de ahí que siempre se le haya abordado a base de medidas aisladas, episódicas y meramente coyunturales. Quizás el tema debamos relacionarlo con el de la potenciación de la Administración Periférica en todas sus vertientes, con el fin de hacer frente al supercentralismo de Madrid que, en materia de personal como en tantas otra, cada vez resulta más negativo y obstaculizante.

En Francia, François Gazier ha tocado el tema al referirse a la ordenación de las carreras de los funcionarios, en lo relativo a su movilidad geográfica, concluyendo, tras una serie de consideraciones previas, que se impone "la puesta a punto de toda una política hecha a la vez de incitaciones, de ventajas financieras, de promesas de ascensos, y de obligaciones haciendo que todo el mundo pase un cierto tiempo en esos destinos lejanos; comenzando en principio por los más jóvenes, porque es una regla tradicional que los puestos menos deseados sean confiados a los más jóvenes dentro de la jerarquía". Vid. FRANÇOIS GAZIER: *Op. cit.*, pp. 138 a 139.

(15) En la Exposición de Motivos del Estatuto, en efecto, se pone especial énfasis en esta cuestión. Textualmente se dice que "entre los principios cardinales del presente Estatuto que merecen destacarse por su trascendencia, figura el de la extensión y trasvase hasta el máximo compatible de las peculiaridades y singularidades propias de los Organismos Autónomos de los principios y técnicas de la legislación de funcionarios de la Administración Civil del Estado al personal de aquéllos". Y se añade lo siguiente: "Esta orientación tiene su clara justificación en el principio de unidad que preside toda la panorámica de la Administración Pública, en cuyo marco quedan encuadradas con especial relieve las Administraciones institucionales autónomas".

tenga sus propios auxiliares administrativos, sus propios técnicos contables, sus propios letrados, o tal vez no hubiera sido preferible contemplar en el Estatuto, para cierto tipo de actividades generales y comunes, la creación de Escalas, Plantillas o Grupos de Plazas con funcionarios aptos para prestar sus servicios en cualquier Organismo mediante un sistema de selección unificada? ¿Es mejor que cada Organismo Autónomo cuente con su personal o lo más efectivo es que sea siempre el personal de la Administración del Estado el que cubra los puestos de trabajo de la Administración Institucional a efectos de lograr una mayor fluidez e intercomunicabilidad entre ambas Administraciones? En torno a este punto, se ha mantenido en el Estatuto una posición intermedia ya que, como dice su Exposición de Motivos, "consagra, respecto al personal de los Cuerpos de la Administración del Estado, una clara tendencia para que ocupen puestos de trabajo en los Organismos, principio del que se esperan óptimos resultados en cuanto contribuirá a reforzar la unidad de la Administración Pública". Y, como plasmación de esta directriz, el artículo 11.º establece que "podrán participar en la provisión de puestos de trabajo del Organismo tanto sus funcionarios propios como los funcionarios de carrera del Estado, de acuerdo con las disposiciones que dicte la Presidencia del Gobierno" y que aún no han sido dictadas, precisamente porque la solución híbrida y ambigua del Estatuto plantea de hecho problemas difíciles en orden a armonizar los intereses de los funcionarios del Organismo respectivo y de los de la Administración del Estado.

En cuanto a la *Administración Local*, también se ha producido un proceso de acercamiento a la normativa de la del Estado en lo que afecta a su personal. La Ley 79/1968, de 5 de diciembre, de Bases de los Funcionarios de la Administración Local se apoya en idéntico criterio de asegurar la "unidad de regulación de la Función Pública", como reza su Exposición de Motivos, si bien debe reconocerse que la sincronización que nosotros postulamos entre la Función Pública del Estado y de las Corporaciones Locales es muy escasa (16), en parte por la propia naturaleza de éstas y, en

(16) Un buen ejemplo de esta falta de sincronización lo encontramos en el hecho de que el funcionario de la Administración Local que pasa a la del Estado,

parte, porque no se ha insistido lo preciso para asegurar una creciente interpenetración entre los funcionarios de ambas Administraciones. Y si nos fijamos en el grado de sincronización que se da en el ámbito de la Administración Local entre el personal que sirve en ella, tampoco se puede afirmar que la cohesión o sincronización sea la satisfactoria, ya que, como es sabido, sólo hay cuatro Cuerpos Nacionales, el de Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Bandas de Música, cuyos miembros pueden

o a la inversa, no se le computan a efectos de antigüedad el tiempo servido en la Administración en la que que trabajó anteriormente, con lo que se le ocasionan graves perjuicios.

Sin embargo, es curioso que sí se reconozcan y sean computables a efectos de trienios, dentro de la Administración Civil del Estado, los servicios prestados en la Administración Militar. La sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1975, aludiendo a "los servicios prestados por los Suboficiales y Oficiales Provisionales de modo y tiempo excepcionales, como expresan los DD. de 18 de agosto y 4 de septiembre de 1936 y demás normas que los regulan", señala que "el espíritu unificador que caracteriza también las retribuciones de los funcionarios públicos, moduladas por trienios..." obliga a comprender en el artículo 6.º de la Ley de 4 de mayo de 1965 sobre retribuciones de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, que regula los trienios "a cuantos servicios se presten sucesivamente por los funcionarios en las distintas esferas de la Administración General del Estado", incluida, por supuesto, la Militar. No deja de ser sorprendente que, mientras los servicios de la Administración Militar son computables a efectos de trienios, no lo sean dentro de la Administración Civil del Estado los prestados en la Administración Local.

El reconocimiento de servicios prestados en la Administración del Estado y en la Administración Militar, con efectos recíprocos en ambas direcciones, ha seguido, en general, un camino sinuoso y titubeante. Junto a la Orden de la Presidencia del Gobierno de 23 de diciembre de 1970 dictada para regular el reconocimiento en la Administración Militar de los servicios prestados en la Administración Civil del Estado, se dictó la del Ministerio de Hacienda de 12 de agosto de 1971 para regular el supuesto inverso. Más adelante, un dictamen del Consejo de Estado de 3 de febrero de 1972 se refirió a la necesidad de regular, con criterio igualitario, el reconocimiento de los servicios para ambas Administraciones. Y, finalmente, un dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, de fecha 10 de octubre de 1974, ante las dudas surgidas en la aplicación de la normativa vigente, recuerda que numerosas sentencias del Tribunal Supremo "han sentado la doctrina unánime de que los funcionarios civiles que, con anterioridad, hayan prestado servicios militares pueden acumular éstos a aquéllos, partiendo del principio de unidad de la Administración y teniendo en cuenta que el artículo 6.º, párrafo 3.º de la Ley de 4 de mayo de 1965 habla de plantillas o Cuerpos de la Administración del Estado, sin circunscribirse a la civil y teniendo en cuenta que no es justo reconocer aquellos servicios a favor de quienes siguen la carrera militar y negar ese reconocimiento a quienes han seguido carrera civil, debiendo seguirse un único criterio favorable a su reconocimiento".

El problema se vuelve a plantear a la hora del cómputo recíproco de los años de servicios dentro de la Administración Institucional, si un funcionario de ésta pasa a la del Estado. En tal sentido, el artículo 6.º de la Ley de 4 de mayo de 1965 es

pasar a prestar servicios en sucesivas Corporaciones, mientras el resto de los funcionarios locales, es decir, los que no forman Cuerpos Nacionales, dependen única y exclusivamente de la Corporación en cuya plantilla ingresaron. Afortunadamente, el número 4 de la Base 40 del Estatuto de Régimen Local de 2 de octubre de 1975 abre la posibilidad, a nuestro juicio muy prometedora, de crear nuevos Cuerpos Nacionales al ordenar que "se crearán aquellos Cuerpos Nacionales de funcionarios de Administración Local que así lo exijan las necesidades funcionales de las Entidades Locales"; agregando que "el Gobierno, mediante el establecimiento de las categorías y clases que se precisen, y teniendo en cuenta las pruebas selectivas para su acceso, regulará la integración de los actuales funcionarios de las Entidades Locales en los correspondientes Cuerpos Nacionales de nueva creación". Esta innova-

bien terminante cuando se refiere a "años de servicios efectivos prestados en la Administración Civil del Estado, desempeñando plaza o destino en propiedad". Y, en idéntico sentido, está redactado el artículo 4.º, párrafo 1, del Decreto 157/1973, de 1 de febrero, por el que se regula el régimen económico del personal al servicio de los Organismos Autónomos.

Y, por su parte, la Orden de 12 de agosto de 1971, ya citada, sobre reconocimiento de trienios por servicios prestados en diversas esferas de la Administración, establece que los funcionarios de carrera de la Administración del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de las Leyes de Retribuciones de los Funcionarios Civiles del Estado, Funcionarios de la Administración de Justicia y Sanitarios Locales "tendrán derecho a percibir el importe de los trienios que tuviesen reconocidos o posteriormente se les reconozcan por servicios sucesivos prestados en propiedad o como funcionarios de carrera, en cualquiera de las esferas citadas a que se refieren las Leyes citadas en la Administración Militar y Cuerpos de la Guardia Civil y Policía Armada" (artículo 1.º).

A la vista de lo anterior, resulta que los funcionarios de la Administración Institucional no se benefician del cómputo recíproco que se concede a otros funcionarios de la Administración del Estado. Este criterio, por paradójico y sorprendente que se nos presente y que es otra prueba de la ausencia de la más elemental sincronización entre unos y otros sectores de personal público, es el que sigue la Dirección General del Tesoro en los supuestos originados por funcionarios de Organismos Autónomos que, antes, han servido en la Administración Militar, Guardia Civil o Policía Armada.

Y si del tema de los trienios saltamos al de los derechos pasivos, la distancia entre unas Administraciones y otras se torna sideral. Mientras en la Función Pública central subsiste, anacrónicamente, el sistema de derechos pasivos yuxtapuesto a la nueva Ley de Seguridad Social, en la Local funciona la Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local, mientras que en la Institucional rige el Régimen Especial previsto legalmente para sus funcionarios. Aquí, pues, la falta de sincronización es total y ello repercute negativamente sobre los servidores públicos, cuando se intenta un reconocimiento recíproco de los períodos de cotización a efecto de causar prestaciones más beneficiosas.

ción contribuirá a una mayor integración y sincronización entre todos los funcionarios locales que, de esta forma, no quedarán vinculados a perpetuidad a una Corporación.

Para cerrar el cuadro desarrollado acerca del muy limitado índice de sincronización que se da entre nuestras Administraciones Públicas cuando se trata de armonizar el régimen de su respectivo personal, hay que citar, siquiera sea con brevedad, el *personal de las demás instituciones públicas* cuya interrelación con el de aquéllas es tan mínimo que no vale hacer más comentarios al respecto.

Expuesto el panorama, nada optimista, de nuestra Función Pública en lo que afecta a la sincronización de sus diversos colectivos, es fácil llegar a la conclusión de que *son muchas las cosas que, en el futuro, deberán modificarse para conseguir para el país una Función Pública, respetuosa con las singularidades que merezcan tal respeto, pero también más permeable, más abierta y más integrada*. Es de esperar que el tantas veces proclamado principio de la unidad de la Función Pública no se quede en meras palabras sino que se realice poniendo límite a tantas rupturas, a tantos desfases, a tantos desarreglos como, ahora, la aprisionan y desfiguran (17). La sociedad venidera hará bien en no tolerar la actuación de una Función Pública que no esté debidamente sincronizada en todos sus engranajes y mecanismos, que establezca dentro de su conjunto barreras artificiales que sean una rémora para la adaptación del aparato administrativo a las exigencias de cada situación y que coarte la libertad de circulación dentro de ella

(17) En Francia el problema se da también y ha sido objeto de muy duras críticas por parte de la doctrina. René Mayer, después de indicar que "el inmenso cuerpo social de la Función Pública" está fragmentado en 1.200 Cuerpos diferentes a su vez divididos en grados y escalones repartidos entre los diversos servicios y direcciones, recuerda que además existen "barreras sectoriales, verdaderas murallas que le atraviesan o cercan". Estas barreras, aclara, separan la *Función pública* y el *sector privado*, los *Cuerpos científicos* y los *Cuerpos literarios*, la *Función Pública del Estado* y la de las *colectividades locales* y, finalmente, los *servicios centrales* y los *servicios periféricos*. Ante este lujo de barreras y cortapisas, René Mayer no duda en afirmar que, como "primera condición de la utilización óptima de los recursos humanos" habría que suprimir todo tipo de obstáculos que se oponen a la libre circulación de los hombres para alumbrar un aparato administrativo totalmente transparente y sin fisuras. Vid. RENÉ MAYER; *Feodalités ou démocratie*, Arthaud, París, 1968, pp. 23 a 25 y 83 a 84.

para permitir la movilidad del funcionario inmerso en unas estructuras sociales que también serán, por imperativo de la dinámica social, radicalmente móviles y cambiantes.

Pensando en el futuro, creemos que las reformas a realizar deberán pasar primeramente por una *reducción drástica del número de Cuerpos de funcionarios cuya selección deberá hacerse por un cauce único y común* en lo que afecta a la Administración Civil del Estado, sin perjuicio de la implantación de una posterior formación especializada por grandes ramas o funciones. Deberá *potenciarse la interministerialidad de todos los funcionarios* (18), entendiéndose por ésta el fácil tránsito de los servidores públicos de unos Departamentos a otros según las exigencias del servicio. Y, junto a esta corriente de apoyar la incardinación de los funcionarios en todos los Ministerios, deberá *posibilitarse la "interadmi-*

(18) André Molitor, con referencia a Bélgica, hace algunas consideraciones sobre la movilidad de los funcionarios en el seno de la Administración y señala que "el Estatuto de los agentes del Estado ha previsto en principio que la movilidad interna, o la ósmosis entre las diversas Administraciones es la regla y la inviolabilidad la excepción. En otras palabras, los cambios son siempre posibles, salvo allí donde un texto lo impide al organizarse en el interior de un servicio, de una Administración o de un Departamento un sistema de carrera cerrado a los agentes que vengan del exterior". Y añade este autor que, al incluir este precepto en el Estatuto, "sus autores optaban deliberadamente por una política flexible de utilización del personal, estimando que había ventajas al asegurar la ósmosis entre los servicios y al favorecer los cambios internos para evitar la esclerosis y el exceso de particularismo".

Sin embargo, como Molitor advierte, los hechos se han quedado muy alejados del propósito del legislador ya que, por un lado, determinados reglamentos han procurado defender sus respectivas Administraciones frente a ingerencias ajenas; y, de otro, aunque dichos reglamentos no existan o al menos no sean excesivamente rígidos, la resistencia a la movilidad de los funcionarios es muy grande en atención a diversas causas.

Finalmente, este autor señala que, en 1969, se han reglamentado con detalle el procedimiento de transferencia de los agentes del Estado de un Departamento o de una Administración a otra. Aunque las disposiciones dictadas lo han sido con el buen criterio de impulsar la transferencia de personal, lo que, en realidad, se ha conseguido es limitar fuertemente el intercambio de funcionarios ya prevista en el Estatuto de 1937, debido a la complejidad y dificultad del procedimiento establecido. Vid. ANDRÉ MOLITOR: *L'Administration de la Belgique*, Institut belge de Science Politique, Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques, Bruselas, pp. 360 a 365.

Alain Plantey insiste mucho en la necesidad de conseguir que la Función Pública sea flexible para adaptarse a las situaciones inéditas o inesperadas que vayan surgiendo.

Así, a su juicio, la Función Pública debe conseguir el "evitar que las elecciones efectuadas durante la juventud produzcan necesariamente sus efectos a todo lo largo

nistracionalidad” de los mismos para que, en las condiciones que se fijen oportunamente, los funcionarios puedan pasar no sólo de un Ministerio a otro sino también de una Administración a otra (19) en condiciones que favorezcan los intereses públicos y tengan en cuenta las apetencias profesionales de los interesados. Sin que tampoco deba provocar recelos el hecho de que, en el futuro, se estudie un intercambio entre el personal público y el personal del sector privado de modo que el hombre de una empresa pueda ocupar temporalmente un puesto en la Administración Pública; y, a la inversa, un funcionario sea llamado, dentro de su carrera administrativa, a trabajar para la empresa privada como una prolongación o manifestación de su actividad profesional (20).

de las carreras, exagerando aún las consecuencias del espíritu de cuerpo, el gusto por las situaciones adquiridas, el peso de los privilegios y las rutinas. En efecto, la coincidencia entre la formación inicial y las oportunidades de éxitos es un factor de inmovilidad, de conservadurismo y de inferioridad de la Administración, en una época en que se facilitan las comparaciones y los cambios, sobre el plano nacional e internacional”. De lo que se trata, por tanto, es que el ingreso en un Cuerpo determinado no condicione a perpetuidad la carrera del funcionario, sino que a éste, con posterioridad, se le brinden opciones para cambiar de Cuerpo, de destino, a medida que lo demanden las exigencias públicas.

En otro lugar, el autor francés habla de que el reclutamiento se debe hacer de forma tal que, en lugar de ser algo cerrado y rígido, permita “adaptar la formación a una rotación creciente de los agentes y de intercambiar personal con las universidades o incluso con las grandes sociedades nacionales o privadas”.

Cuando alude al perfeccionamiento, habla de “aprendizajes sucesivos, adecuados para una gran movilidad de los agentes” que servirán para “romper las castas y las rutinas, abrir nuevas perspectivas de carrera a los agentes valiosos”.

Finalmente, una sugerencia original de Alain Plantey es la de que “una reserva de personal disponible deberá ser mantenida, no sólo para hacer frente a las necesidades de la cooperación internacional, sino para permitir el perfeccionamiento durante la carrera y la movilidad que resultará de ello”. Vid. ALAIN PLANTEY, *op. cit.*, pp. 277 a 278.

(19) En uno de los Proyectos de Ley de Bases de Régimen Local, elaborado por el Gobierno, con anterioridad al aprobado por las Cortes el 19 de noviembre de 1975, al hablarse de las relaciones entre la Administración del Estado y las Corporaciones Locales, al tratar de la asistencia técnica a prestar por los organismos estatales, se recogió la posibilidad de “la incorporación temporal a dichas Corporaciones de funcionarios del Estado, cuando para el desarrollo de una actividad no existan técnicos de la índole que se precisa, o en caso de necesidad urgente”. La actual Ley de Bases no ha acogido esta interesante vía de intercambio de funcionarios desde el Estado a Diputaciones y Ayuntamientos, con lo que creemos que se ha cegado un camino fecondo para aproximar las Funciones Públicas estatal y local.

(20) Este aspecto de los intercambios entre el personal público y el personal perteneciente al mundo de la empresa ha sido abordado, entre otros estudios, por

Para desembocar en este repertorio de objetivos, hay que proceder a levantar muchos obstáculos que, ahora, provocan divisiones, parcelaciones y seccionamientos en la Función Pública del país. Esta tendrá que ser imperiosamente más articulada y estar más sincronizada que la actual porque, sólo de este modo, llegaremos a contar con una burocracia con capacidad de maniobra suficiente para plegarse a las mutaciones que vaya sufriendo la organización político-administrativa. Mantener a toda costa los cortacircuitos burocráticos, respaldar los clanes profesionales en la Administración, distanciar artificialmente el régimen del personal de las Administraciones Públicas para montar separatismos funcionariales, clausurar sin más todo intento de colaboración entre el sector público y el sector público, es tanto como apostar obstinadamente por una burocracia reacia a los principios de la movilidad y de la disponibilidad que ganan terreno por doquier.

la Comisión creada en Francia en octubre de 1968, para analizar la situación y perspectivas de la ENA. Al final del documento se aborda precisamente el intercambio entre el sector público y el privado, reconociéndose, como opinión mayoritaria, que "la Función Pública está demasiado cerrada" y que "se debería poder entrar en ella casi tan fácilmente como se sale a lo largo de la carrera para aportar, desde el Estado, desde fuera, competencias, experiencias, concepciones adecuadas para enriquecer, especialmente en nuevos dominios, su intervención".

Después de reconocerse que es útil la celebración de reuniones entre empleados públicos y privados a fin de potenciar la formación permanente, se señala que "no debería ser imposible favorecer en los dos sentidos el tránsito de un sector a otro". En cuanto el reclutamiento en el sector privado por la Administración de cuadros preparados, en ciertos casos puede ser útil, sobre todo cuando se trata de empleos que reclaman una especialización y unas cualificaciones técnicas muy concretas (informática, psicología, etc.), para lo que debería actuarse no tanto proponiendo a los interesados "garantías de carrera" con una duración preestablecida de común acuerdo cuanto previendo para ellos un estatuto contractual de duración limitada, con un nivel remunerativo similar al que impera en el campo privado. Y, por otro lado, debería arbitrase un método para que, quienes están resueltos a trabajar permanentemente en la Administración, puedan realizar actividades de duración limitada en las empresas industriales y comerciales a fin de conocer las experiencias de éstas y su funcionamiento.

En la conclusión del documento se formulan de modo más pormenorizado algunas orientaciones que hagan realidad el intercambio de los dos sectores. Sobre el empleo de personalidades privadas en la Administración se resalta que no deberá darse nunca una asimilación total entre los funcionarios y dichas personalidades en su régimen jurídico, se citan varios tipos de empleos que podrían ser ofrecidos a personas no funcionarios y se apuntan algunas características que harían más positiva la experiencia. Y sobre el empleo de funcionarios en el sector privado, se recogen algunas posibilidades de llevar adelante la iniciativa que tendría lugar bien durante la etapa de formación del funcionario bien impulsando la movilidad de éste a través

C) *Laboralizada*

Otra nota que va a perfilar la Función Pública del futuro y que cada vez se advierte con una mayor nitidez, al igual que ya sucede en otros países de Europa, es la "laboralización" de nuestros funcionarios.

El fenómeno es lo bastante significativo, por las consecuencias que arrastrará de todo tipo, como para detenerse en busca de su génesis y procedencia. Elianne Ayoub (21) analiza con cierto detalle el problema indicando, en primer término, que no es válido conformarse con una visión puramente cuantitativa del funcionario sino que, en la actualidad, interesa contemplar su vertiente cualitativa, es decir, su especial régimen jurídico que es donde se están gestando modificaciones dignas de ser tenidas en cuenta.

El citado autor francés, para mejor situar los dos hitos de la evolución que está teniendo lugar, habla de una concepción *clásica* y de una evolución *moderna* de la Función Pública. En la primera, el funcionario aparece como el agente, el representante del Estado y, en ningún caso como su empleado, añadiendo para mejor marcar estos rasgos que "no es además concebible que se den intereses distintos de los del servicio público con el que él (el funcionario) se confunde". Dentro de esta concepción, el funcionario se coloca en clara posición de *subordinación frente al Estado* y no se atreve a discutir con él las condiciones de su trabajo y, en todo caso, se encuentra sometido a las exigencias del servicio público, no pudiéndose definir su situación como contractual. Pero es que, además, sucede que "el funcionario no solamente está subordina-

de una estancia de dos años en empresas privadas; y en lo que afecta a funcionarios ya maduros convendría agilizar la legislación para hacer su permanencia en el sector privado más habitual, facilitándoles el reingreso en determinadas condiciones. Vid. "Rapport de la Commission d'étude de problemas de l'Ecole Nationale d'Administration", *La Documentación francesa*, abril, 1969, pp. 94 a 95 y 102 a 103.

También André Molitor aborda esta posibilidad de ósmosis entre la Administración y el sector privado, en ambos sentidos, haciendo hincapié en las dificultades para hacerla plenamente efectiva y citando, aunque con brevedad, la posible movilidad del personal de los Ministerios hacia "el vasto sector de la descentralización funcional", situado bajo la tutela de éstos. A su juicio, las resistencias para lograr la pretendida ósmosis son evidentes, si bien llega a preguntarse al final si no valdría la pena que el asunto se estudiara con profundidad por el Gobierno para darle una justa solución. Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, pp. 365 a 368.

(21) Vid. ELIANE AYOUB: *La Fonction Publique*, Masson et Cie. Editurs, París, 1975, pp. 12 a 15.

do, sino que también se encuentra *aislado*, reforzando este aislamiento su condición de subordinado". Desde esta perspectiva doble de subordinación y aislamiento, el funcionario no puede agruparse para defender sus intereses frente al Estado y pesan sobre él una serie de obligaciones concebidas de modo muy estricto, compensadas por el ofrecimiento de una serie de garantías (estabilidad en el servicio, carrera administrativa, etc.), que le sirvan de estímulo para asumir la tarea del servicio público.

Durante muchos años ésta ha venido siendo la concepción tradicional de la Función Pública, hoy puesta en tela de juicio en razón a la conjunción de hechos y circunstancias múltiples. Lo que se vislumbra ya, frente a esta tesis mantenida durante siglos, es la concepción *moderna* de la Función Pública en cuya virtud el funcionario no se considera, en relación al Estado, como representante sino más bien como un empleado o trabajador suyo; por otra parte, la posición de subordinación se difumina porque el funcionario aspira a negociar con el Estado en posición relativamente igualitaria y, sobre todo, como matiza Eliane Ayoub, "la situación del funcionario, hasta aquí reglamentaria sobre el plano individual, tiende a convertirse en contractual sobre el plano colectivo". Lo que es tanto como destacar que el servidor público abandona su aislamiento para respaldarse en posturas colectivas que le proporcionen una mayor garantía de eficacia y una mayor sensación de fortaleza a la hora de dialogar con la Administración.

La transformación descrita no puede ser, pues, más radical y las secuelas que se generan a partir de la misma van a ser espectaculares y muy ricas de naturaleza y contenido. La derivación más concluyente es que *el régimen del trabajador y el del funcionario tienden aceleradamente a acercarse y a identificarse*, al contar además con los afanes impulsores de una sociedad como la actual que preconiza la igualación y siente repulsa hacia cuanto signifique privilegio, favor o discriminación. Frente a las ideas de tiempos pasados en los que la distancia entre el *status* del funcionario y del trabajador privado era bien ostensible, con ventaja para el primero que gozaba de beneficios que no se daban en el ámbito laboral, la situación actual se ha modificado porque el trabajador no sólo ha conseguido lo que antes era disfrute exclusivo del funcionario sino que incluso le ha sobrepasado en lo que res-

pecta a determinados derechos y libertades. Y esta posición predominante del trabajador, a su vez ha determinado que el funcionario vuelva a reivindicar derechos y libertades pertenecientes a la clase trabajadora, a fin de no verse desbordado en la evolución acabada de describir. En unos frentes, el trabajador ha conseguido lo que antes era patrimonio de los burócratas públicos; en otros, el empleado estatal no se resigna a verse descolgado en el camino emprendido y solicita, cada vez con más premura, ser equiparado al trabajador. Esta doble trayectoria es la que creemos que define con mayor precisión la coyuntura que estamos viviendo ya.

Las siguientes palabras de Eliane Ayoub (22) expresan a la perfección el cambio experimentado y que, en las líneas precedentes, hemos dibujado: "En efecto, se constata desde hace algunos años una aproximación de la situación de los asalariados de derecho privado con la de los agentes de la Función Pública: en particular, un cierto número de ventajas, vacaciones, estabilidad en el empleo, en otro tiempo patrimonio de los funcionarios, han sido acordadas para los asalariados de derecho común. Inversamente, los agentes de la Función Pública han conquistado derechos: derecho sindical y derecho de huelga que antiguamente no pertenecía más que al mundo profesional". Y, en el mismo sentido, se han pronunciado otros autores (23).

Valorando la evolución esbozada, no debe sorprender que se tienda a llamar "trabajador" a quien, como funcionario, sirve al

(22) ELIANE AYOUB, *op. cit.*, p. 12.

(23) Gazier, después de recordar que durante mucho tiempo ha existido un régimen social que ha opuesto a los asalariados y a los funcionarios con balance favorable para éstos hasta después de la segunda Guerra Mundial, afirma que "desde entonces se ha asistido a un acercamiento muy espectacular entre los funcionarios y los asalariados". Mientras éstos últimos se han visto beneficiados de todas las ventajas atribuidas a los funcionarios (retiro, vacaciones, estabilidad, etc.), el funcionario, por su parte, ha visto que se le han reconocido en casi todas partes el derecho de sindicación y, en ocasiones, incluso el derecho de huelga. Vid. FRANÇOISE GAZIER, *op. cit.*, p. 232.

Robert-Duvilliers y Pauti insisten la misma tesis de que "en nuestros días la situación de los agentes del Estado no es fundamentalmente diferente de la de los asalariados de otros sectores de actividad", advirtiendo cómo "la evolución respectiva del estatuto de la Función Pública y del derecho del trabajo por la mutua in-

Estado y, en general, a otros entes públicos (24); y que se hable progresivamente de la "proletarización" de la Función Pública. Tampoco debe extrañar que estemos presenciando un lento pero imparable deterioro del prestigio del funcionario como tal a diferencia de lo acontecido en otras épocas en las que el pedestal sobre el que se alzaba era de los más altos o encumbrados. André Molitor (25) sostiene que "desde hace un siglo la estima social que goza el funcionario ha descendido netamente en el conjunto de las sociedades de la Europa occidental, y ello en la misma medida en que la autoridad del Estado era parcialmente cuestionada, en que el estatuto social de sus agentes aparecía menos privilegiado". Y el mismo autor, explicitando esta opinión, presenta dos impresiones personales basadas en encuestas y estadísticas referidas a Bélgica: la primera, es que, sobre todo, los empleos superiores de la Función Pública atraen un número insuficiente de candidatos que no suelen ser los mejores entre los que lanzan al mercado

fluencia que se han ejercido, ha aproximado la situación de unos y otros". Vid. PIERRE ROBERT-DUVILLIERS y JEAN-MARIE PAUTI: *Remunerations et avantages sociaux dans la fonction publique*, Editions Berger-Levrault, Paris, 1975, p. 10.

También André Molitor es de similar opinión cuando sostiene que, como resultado de las transformaciones de la sociedad actual, "es evidente —dice— que siendo hoy el estatuto socioeconómico de los funcionarios y el de los trabajadores mucho más próximos, la Función Pública aparece, una vez más, como mucho menos aislada en el sistema social"; aunque "en ciertos puntos, la diferenciación sigue siendo bastante neta", refiriéndose a aspectos accidentales como pueden ser los honores oficiales, las condecoraciones y distinciones honoríficas. Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, p. 281.

(24) Precisamente el documento sobre sindicación de los funcionarios en nuestro país, elaborado por la Asociación Española de Administración Pública, se titula "Informe sobre la necesidad y características básicas de un sindicato democrático de trabajadores de la Administración Pública". Vid. ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *op. cit.*, p. 1.

(25) Este autor indaga, con gran agudeza, las causas por las que va decayendo la concepción de "apartheid" de la Función Pública. A su juicio, dos corrientes han contribuido a ello. La primera es la armonización creciente entre la sociedad civil y la sociedad política, que desemboca en la "desacralización del Estado" que se ha convertido en suministrador de bienes y en organizador de servicios, por lo que corre el riesgo de perder su aureola de poder propia de otros tiempos. La segunda es la evolución socioeconómica que ha conducido a la concesión, a los trabajadores primero y a todos los ciudadanos después de los adelantos y conquistas de que ya venía disfrutando la burocracia pública. Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, pp. 279 a 281.

escuelas y universidades; la segunda, que el juicio que tienen los ciudadanos sobre la Función Pública belga demuestra que ésta no goza ante ellos de gran renombre.

Otras repercusiones, más explícitas, de la tendencia identificadora entre el personal de los dos sectores las descubrimos en el reconocimiento a los funcionarios del derecho a la sindicación y la huelga, en condiciones peculiares que no anulan ambos derechos sino que los adaptan a las exigencias del servicio público. De igual forma, la consagración de la Seguridad Social en el sector público es otra manifestación del fenómeno que venimos estudiando (26), como lo son ciertas innovaciones de la política retributiva en el campo público (por ejemplo, el mecanismo de revisión anual del sueldo base previsto en la Ley 29/1974, de 24 de julio) del sueldo base y la sensibilización progresiva de los funcionarios hacia aspectos sociales de su actividad (27), tales como la solicitud de me-

(26) La publicación de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado ha querido ser una respuesta, aunque débil e insatisfactoria, a la pretensión de los funcionarios de no ver incrementado su desfase en relación con el mundo laboral en materia tan crucial como es la Seguridad Social. Y la utilización de los calificativos "débil e insatisfactoria" no es, por supuesto, gratuita sino que transparenta la convicción compartida por la generalidad de los funcionarios de que la citada Ley se ha quedado a mitad de camino, desde el momento mismo de que lo que se debería haber hecho era una auténtica Ley de Seguridad Social unificadora de todos los mecanismos vigentes de protección social en la Función Pública.

Claro está que si el juicio lo hacemos desde la aceptación del proceso laboralizador en que está inmersa la Función Pública, tendrá que ser formulado en términos más duros por cuanto que no tiene sentido que los trabajadores tengan Seguridad Social y los funcionarios, no todos por lo demás, tengan una Seguridad Social a medias e impropia del nivel de desarrollo de nuestro país. Mirando hacia adelante, todos los funcionarios, sin excepciones injustificadas de todo punto, deberán tener Seguridad Social; y más aún, ésta deberá ser igual que la de los trabajadores y demás ciudadanos del país, puesto que el verdadero ideal es que llegue a ser única, por encima de condicionamientos laborales o socioeconómicos de cualquier tipo.

(27) Bajo esta perspectiva, cobra un inusitado interés el artículo 67.º de la Ley de Funcionarios, considerado como "programático" por los especialistas y, lamentablemente, sin estrenar apenas en lo que es el contenido de su párrafo 1. La "laboralización" de la Función Pública deberá suponer necesariamente una puesta en práctica de este artículo, en el que se recojen aspiraciones legítimas de los funcionarios y que, desde hace tiempo, entran dentro de las reivindicaciones más usuales de la clase trabajadora.

El incumplimiento generalizado, salvo excepciones muy contadas, de este artículo por parte de la Administración Pública denota, sin duda, un muy escaso grado de preocupación social por parte del Estado hacia sus servidores; indiferencia que no ha dejado de ser recordada con alguna frecuencia por revistas y publicaciones y aireada en los medios de comunicación social.

jora de las condiciones de trabajo, creación de instituciones para el ocio y el descanso, racionalización de horarios, adecuación del trabajo para la mujer, etc.

Una parcela de la Función Pública a la que va a afectar directamente la laboralización que venimos describiendo es la llamada más arriba "Función Pública paralela", formada por interinos, contratados, temporeros y otros servidores públicos de condición similar. Hoy, y con más intensidad en el futuro, estos empleados no van a tolerar que se les discrimine injustamente, en lo que concierne a su régimen jurídico, en relación con los asalariados privados. De esta manera van a reclamar, y lo están haciendo ya, que su inserción en la Administración se "laboralice" hasta las últimas consecuencias, en el sentido de que las condiciones que están vigentes en el sector privado, según cada tipo de vinculación del empleado con su patrono, sean trasladadas incondicionalmente al sector público para evitar desigualdades que, cada vez son menos aceptadas socialmente y no tienen razón de ser; sobre todo si lo que con ellas se pretende es situar a la Administración en una posición exorbitante que la libere de ineludibles compromisos de ética y justicia sociales (28).

A la hora de concluir este esquema del proceso de "laboralización" de la Función Pública, conviene hacer especial énfasis de que *marchamos, en definitiva, hacia una homologación social y laboral del personal en el sector público y en el sector privado*, de

A nuestro juicio, nos encontramos ante una de las vertientes más atrasadas de la Función Pública española, a la que se deberá poner remedio ante el espíritu de inquietud y la sensibilización que los funcionarios van mostrando por este tipo de problemas.

(28) La actualidad del tema es bien plausible. De modo más acusado, los contratados e interinos plantean reiteradamente a la Administración la exigencia de un trato legal similar al de sector privado; y, por lo mismo, cada vez aceptan menos una normativa que les priva de beneficios consagrados en la legislación laboral y les sitúa en inferioridad de condiciones respecto a los asalariados privados.

La "laboralización" de la Función Pública determinará que, en lo sucesivo, la Administración habrá de ajustar su normativa en todos estos casos a la del sector privado y aceptando tan sólo peculiaridades muy cualificadas. Adoptar una postura distinta supondrá abrir una vía ininterrumpida de tensiones y conflictos de los que empezamos a conocer manifestaciones muy significativas que pudieran reproducirse con más intensidad, a medida que el tiempo pase sin afrontarse este tipo de problemas.

manera que ambos deberán estar presentes en la comunidad política española sin más diferencias que las típicamente exigidas y reclamadas por el régimen legal de uno y otro. En todo lo demás, la ruta a recorrer y a culminar es la de conseguir que desaparezcan los residuos tradicionales que han servido para trazar una escisión entre el personal público y el privado, con lo que, en lugar de proclamar un antagonismo entre ambos, lo que habrá que postular es su homologación casi total. Marceau Long (29) lo ha anticipado con estas palabras: "Lo probable es que la Función Pública utilice métodos semejantes o cercanos a los del sector privado y del semipúblico mediante el empleo de las mismas máquinas, la aproximación que supone la movilidad e intercambio de agentes, la igualdad en las condiciones sociales de los funcionarios y de aquellos que no lo son. Todo ello tendrá el efecto de reducir al mínimo el particularismo de la Función Pública y su misma originalidad."

En los tiempos que se avecinan, por tanto, *a la Función Pública le corresponderá primero renunciar a singularidades, privilegios, predomios, que hoy se nos antojan anacrónicos; y segundo tendrá que instar de los poderes del Estado que su régimen jurídico sea equiparado al de los asalariados en lo que incide sobre cuestiones tan vitales como son las retribuciones, la sindicación, la huelga, la Seguridad Social, las condiciones de trabajo y el ejercicio de los derechos y libertades públicas.*

D) *Democratizada*

Sí, como ha dicho Friedrich, "la democracia ha llegado a ser el grito de guerra del siglo xx", se comprende sin sobresaltos que un autor español de renombre (30) haya constatado que "la burocracia, al igual que la sociedad, aunque en un grado menor, está sufriendo una contaminación democrática".

Efectivamente, el contexto social en que la burocracia española se mueve aparece revestido de afanes democratizadores que se ha-

(29) Vid. MARCEAU LONG, *op. cit.*, p. 22.

(30) Vid. ALEJANDRO NIETO: "Cara y cruz de la burocracia española. Su papel hoy", en *Sábado Gráfico*, núm. 938, 1975, p. 20.

cen patentes en todos los planos de nuestra convivencia: social, política, laboral, educativo, religioso, económico. Sería entonces absurdo pensar que la burocracia y la Función Pública tengan que seguir siendo islotes solitarios, parapetados frente a corrientes que inexorablemente se van consolidando entre nosotros y que son reflejo de pautas y tendencias de dimensiones universales.

La Función Pública española que, aceleradamente, empieza a sentir sobre sus estructuras los vientos democráticos (petición de sindicación, participación del personal en los órganos de gestión, denuncia de arbitrariedades e injusticias, etc.), ante el giro de los acontecimientos se verá obligada a corregir sus dispositivos orgánicos y a poner al día sus normas, con un objetivo insoslayable: la democratización. Esta deberá proyectarse en direcciones muy distintas, como son el acceso a los empleos públicos, la toma de decisiones en cuestiones de personal, la configuración de los órganos colegiados con competencia en materia de retribuciones y otras, los mecanismos de ascenso y promoción y, en general, cuantos ámbitos requieran la implantación de principios de participación, publicidad e igualdad, en beneficio de todos los miembros integrantes de la Función Pública.

En un orden lógico, la democratización de la burocracia arranca de *la mejora y adaptación de los cauces de acceso a la Función Pública y en la instrumentación actualizada del reclutamiento de sus aspirantes*. En este sentido, una Función Pública en la que tanto el acceso como el reclutamiento estén tergiversados para favorecer a unos individuos en contra de otros, en la que sigan practicándose discriminaciones más o menos disimuladas que benefician a determinados grupos o personas y en la que se atienda a motivaciones muy distintas de las del mérito de cada sujeto, es una Función Pública antidemocrática y perjudicial para la sociedad; máxime cuando el Estado, como punto culminante de referencia social, es el primero que debe dar ejemplo a la hora de escoger a sus servidores, plegándose radicalmente a las exigencias de la igualdad de oportunidades para todos los candidatos.

Charles Debbach habla de la ley de "democratización creciente" al mencionar el hecho de que, en todos los países, el acceso a la condición de servidor público está abierto "a todas las categorías sociales, mientras al principio estaba reservado a una cas-

ta". Y, de modo más explícito, Marceau Long (31), reflexionando sobre la trayectoria de la Función Pública francesa ha señalado que, en el año 1965 comparándolo con el año 1945, se ha avanzado en el proceso democratizador de aquélla y del reclutamiento de sus miembros alcanzando "a los más altos puestos del Estado", con lo que se da cumplimiento a la ley formulada por Debbach.

Pese a estos progresos, todavía queda mucho por reformar y por rectificar para hablar, con propiedad, de una auténtica democratización en el seno de la Función Pública en general y de la española en particular; democratización que, forzosamente, está conectada con el grado de democratización que tenga la sociedad en la que el funcionario está presente, puesto que, en realidad, *el nivel democratizador de una burocracia está en función del nivel democratizador del sistema educativo correspondiente y, a su vez, el nivel de éste se armoniza con el nivel democratizador de la sociedad sobre la que está influyendo*. Por eso, André Molitor (32) acertadamente afirma que "toda burocracia, en sus capas dirigentes, es más o menos representativa del sistema social del país considerado, o al menos de la imagen del sistema social que las élites proyecta ante ellas"; y por eso se ha subrayado (33) que "la insuficiente democratización de la enseñanza ha sido siempre el principal obstáculo a una democratización más profunda de la Función Pública".

En todo caso, si nos fijamos en la necesidad de democratizar la Función Pública en su *versión externa*, es decir, en cuanto se interrelaciona con la sociedad en la que se genera la afluencia de ciudadanos que aspiran a ingresar en ella, lo esencial es proclamar

(31) Vid. MARCEAU LONG, *op. cit.*, p. 13.

Por su parte, Alain Plantey subraya que "en todas las colectividades públicas, el desarrollo de la democracia y del concierto social entrañarán la modificación de los modos de selección, la expansión de los reclutamientos exteriores e interiores, la atenuación de las barreras jerárquicas y jurídicas, la simplificación del lenguaje, la mejora de oportunidades para los que lo merezcan". ALAIN PLANTEY *op. cit.*, p. 278.

(32) Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, p. 314.

(33) Vid. "L'adaptation de l'administration du personnel de la fonction publique a l'évolution sociale", rapport presentado por M. LAURENT BLANC al XIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Dublín, septiembre, 1968, Editions Cujas, cahier núm. 5, 1970, p. 74.

que aquélla *ha de estar abierta a todos los súbditos y ha de mostrarse accesible a los que reúnan mejores cualidades y presenten los más decisivos méritos.*

García de Enterría (34), al igual que otros autores, sustenta esta versión externa de la democratización de la Función Pública sobre *dos principios fundamentales, cuales son el de la igualdad y el del mérito.* El primero de ellos se traduce “en la regla de la libre concurrencia a las pruebas de ingreso de todas las personas capacitadas para ello, oponiéndose tanto a la reserva de plazas para determinadas personas (35) (turnos restringidos, que deberán ser autorizados por ley formal), como a las maniobras tendentes a restringir la competencia (publicidad deficiente de las convocatorias, requisitos de capacidad excesivamente concretos, etcétera)”. Quiere decirse, pues, que hoy el problema se centra no tanto en intentar asegurar el principio de igualdad frente a discriminaciones por razón de raza, religión, sexo, opiniones políticas o aptitud física, cuanto en defender una libre y transparente concurrencia frente a heterodoxas maniobras que la disminuyen y hasta la anulan.

El segundo principio que explica García de Enterría es el del mérito que “es complementario del de igualdad, manifestándose en la interdicción de todo criterio que no atienda a la capacidad intelectual y a los merecimientos personales de los candidatos”. Prescindiendo de apelaciones al pasado, “en la actualidad —sigue diciendo el profesor español— el principio del mérito está firmemente asentado sobre el sistema de pruebas objetivas, aunque sociológicamente hablando choca con muchos obstáculos de difícil

(34) Vid. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Apuntes de derecho Administrativo 1.º*, Facultad de Derecho, Madrid, 1970-71, pp. 161 a 163.

(35) Un ejemplo de esta reserva de plazas, claramente discriminatorio y antisocial, lo tenemos en el artículo 25.º del Estatuto de Funcionarios del Instituto Nacional de Previsión, aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de octubre de 1970. En su párrafo 1 se establece que “en las oposiciones para acceso a cualquiera de los Cuerpos y Escalas de funcionarios del Instituto Nacional de Previsión se reservará ...un 10 por 100 (de las plazas) para hijos o huérfanos de personas que ostenten o que hubieran ostentado la condición de funcionarios del Instituto...”.

A estas alturas de 1976, conceder un trato de favor a los hijos de funcionarios en razón a esta circunstancia familiar no puede ser valorado como una práctica muy democrática que digamos.

desarraigo (patronazgo científico o ideológico, sistema de recomendaciones, privilegios de facto de los "hijos del Cuerpo" (36), selección clasista por determinados Cuerpos superiores (37), etcétera". Al igual que indicábamos al hablar de la igualdad, en el

(36) El privilegio del mérito se resquebraja, si es que no se rompe totalmente, cuando el privilegio se concede en atención a motivos de sangre, de alcurnia, de apellido o de clase social. No se puede afirmar que nuestro país esté libre de este tipo de desviaciones elitistas, sobre todo si analizamos las convocatorias y resultados para ingreso de los Cuerpos má selectos de nuestro firmante burocrático. Veamos lo que recientemente ha escrito Enrique Bustamante: "La objetividad de las pruebas selectivas queda en cuestión en muchas ocasiones, especialmente cuando se refiere a Cuerpos altos cuya apertura a determinada persona supone para ésta un cierto poder político. Aquí funcionan fuertemente las influencias personales de quienes en ese momento ocupan los altos cargos que tienen un indudable interés en reforzar sus familias o clases mediante el control de determinados puestos influyentes.

En los resultados de las oposiciones se puede comprobar así en muchas ocasiones la repetición de apellidos muy conocidos en la vida política y económica del país, lo que supone una excesiva coincidencia". Vid. ENRIQUE BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 83.

(37) En su libro "L'ère des technocrates", Thoenig ha hecho un excelente análisis de la dinámica de los Cuerpos funcionariales, partiendo del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en Francia. Al referirse a la conexión que, en los altos Cuerpos, se da entre éstos y las capas sociales burguesas, escribe que "el reclutamiento por concurso concebido como la mejor garantía de igualdad de oportunidades de los individuos y como un signo del carácter democrático de la sociedad, se degrada porque va acompañado de una fuerte dosis de cooperación social"; continuando que "pese al reclutamiento basado sobre las aptitudes intelectuales de los candidatos, pese a la impersonalidad de los concursos para garantizar una igualdad de oportunidades de acceso a los individuos, cualquiera que sea su origen social, los cuerpos suministran a las capas burguesas un mecanismo de cooperación para favorecer a sus hijos en detrimento de las capas pequeño-burguesas y populares de la sociedad". "Tales fenómenos —concluye el autor francés— conducen a reducir las posibilidades para los hijos de otros medios de acceder a las funciones superiores en la Administración...". Vid. JEAN-CLAUDE THOENIG: *L'ère des technocrates*, Les Editions d'Organisation, París, 1973, p. 271.

También Kosciusko-Morizet ha abordado este mismo tema, fijándose en los funcionarios que salen de la Escuela Politécnica de París. "El sistema de selección —dice— deriva de un elitismo tenaz y contrario al interés general. Tiende en la práctica a una cooptación en el interior de un círculo restringido, con aportación externa muy limitada, porque, contrariamente a una creencia bastante general, el político no es hijo de maestro, sino de cuadro superior, de alto funcionario o de médico: es el producto de una segregación cultural más que material". Vid. JACQUES A. KOSCIUSKO-MORIZET: "Les polytechniciens dans les administrations", en *La Revue Administrative*, n.º 155, 1973, p. 528.

En cuanto a España, también se ha destacado el carácter cerrado de nuestras élites funcionariales; y así se ha hablado de "la escasisima movilidad social de la élite funcional española, que puede definirse según esto como una élite cerrada". Vid. JUAN J. LINZ y AMANDO DE MIGUEL: *La élite funcional española ante la reforma administrativa*, en *Sociología de la Administración Pública española*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, 1968, p. 206.

principio del mérito la dificultad de su consagración no está tanto en su reconocimiento como el más adecuado cuanto en el evitar que sea desvirtuado, viciado, por actos más o menos placenteros.

Con el doble juego de la igualdad y del mérito lo que se pretende precisamente es que el acceso a la Función Pública esté rodeado de las máximas garantías que, a la vez que cierran el paso a todo propósito antidemocrático, incitan a la selección de los más aptos. Aceptada esta vía de comportamiento, la Administración Pública no podrá ser tachada ni de parcial ni de restrictiva porque a lo que se aspira es a situar a todos los individuos con idénticas opciones para ingresar en sus cuadros y plantillas; y, además, lo que verdaderamente importa es que la igualdad y el mérito no sean puros dogmas constitucionales sino que sean aplicados escrupulosamente por la Administración.

Pero la democratización de la Función Pública no basta que tenga sólo una proyección externa, cara a la sociedad y a quienes de ésta solicitan ingresar en los servicios públicos, sino que, *dentro de los propios ambientes burocráticos, en el funcionamiento de las organizaciones, la democratización debe ser también un postulado y una continua incitación.*

El camino para conseguir una *democratización interna* en los cuadros funcionariales se bifurca hacia dos horizontes o posibilidades. El primero de ellos se identifica con la *necesidad de contar con una Función Pública que permita, mejor aún, que impulse dentro de sus estructuras la promoción, el ascenso, el éxito profesional entre los funcionarios que sean los más capacitados y estén mejor preparados.* En este sentido, la democratización supone la implantación generalizada y bien pensada de turnos restringidos que faciliten una trayectoria más brillante del funcionario (38); la mejor ordenación de los Cuerpos, su interconexión creciente y la supresión de barreras que impidan artificialmente

(38) Nuestra Función Pública presenta muy pocos supuestos concretos de "turnos restringidos", al menos en lo que toca a la de la Administración Civil del Estado, para el tránsito del funcionario de un Cuerpo a otro de superior rango, siendo así que, si estos turnos se configuran adecuadamente, son una solución muy propicia para la promoción del funcionario y, por consiguiente, para la democratización de la Función Pública.

En la Administración Civil del Estado la aplicación de los "turnos restringidos" choca con muchos obstáculos e inconvenientes, como son la división radical de los

y por motivos poco racionales la instalación progresiva del funcionario en mejores estratos corporativos; el ofrecimiento por la Administración de estímulos de todo tipo, desde los económicos hasta los meramente profesionales, para conseguir que sus servidores se esfuercen en escalar nuevas cotas de prestigio y de mando; la formalización de verdaderas carreras administrativas que abran a todos los funcionarios expectativas prometedoras desde el día de su ingreso hasta el más cercano a su jubilación; y, en general, la puesta en práctica de cuantas iniciativas, proposiciones y ensayos que contribuyan a suscitar la movilidad ascensional del funcionario, a satisfacer las legítimas pretensiones de los más ambiciosos y a compensar la preparación y tenacidad de los mejores (39).

Cuerpos llevada hasta sus últimas consecuencias porque cada uno de ellos, para la conservación de su peculiar situación, tiende a aislarse de los demás y renuncia a tender puentes de paso con otros Cuerpos; la mentalidad elitista que rechaza toda posibilidad de sintonización profesional con Cuerpos de rango inferior; y el deterioro que, en ocasiones, han sufrido las oposiciones por "turno restringido" hasta el punto de verse devaluadas en la consideración mayoritaria de los propios funcionarios.

En estos extremos, los Cuerpos Generales han abierto brechas interesantes que debieran ser imitadas por todos los Cuerpos, mejorando lo que haya que mejorar y corrigiendo lo que haya que corregir. Porque no hay que olvidar que una Función Pública como la nuestra, en la que no existe carrera administrativa sino un mero concurrir del funcionario por diversos destinos de forma más o menos aleatoria, el "turno restringido" cobra un extraordinario interés ya que pasa por ser la única opción que le queda al funcionario si es que quiere consolidar más altas remuneraciones y asumir más vistosas responsabilidades.

En otros países, el panorama de la promoción interna es más optimista que en el nuestro. En Francia, por ejemplo, según Robert-Duvilliers y Pauti "se puede considerar que alrededor del 37 por 100 de los funcionarios franceses acceden a su respectivo Cuerpo por los diversos sistemas de promoción interna, entre los que destaca lógicamente el del "concurso interno". Los autores citados aportan las estadísticas utilizadas por la Comisión de Finanzas, de Economía General y del Plan para el proyecto de ley de finanzas de 1974 y de las que se deduce que el número de reclutamientos por "concurso interno" en la Función Pública de Francia, desde el año 1969 a 1972, se ha ido incrementando porcentualmente respecto al número total de reclutamientos verificados por concurso normal u ordinario. En concreto, para 1972 el total de reclutamientos por "concursos internos" fue de 12.658, frente al total de 56.388 por concurso ordinario, lo que supone un porcentaje del 22,4 por 100. Vid. PIERRE ROBERT-DUVILLIERS y JEAN-MARIE PAUTI, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

(39) La Función Pública española, sin duda porque ha estado más volcada hacia la solución de otros problemas, y porque ha contado en sus filas con un funcionario conformista y muy conservador, apenas si ha prestado atención a la promoción profesional de sus hombres. Becas de estudio, ayudas para la investigación, preparación de oposiciones, cursos de perfeccionamiento, etc., son otras tantas maneras de promover su grado creciente de democratización en la Función Pública y que, si hasta

El segundo horizonte de democratización interna toca de lleno el tema capital de *la gestión participativa de la Función Pública* porque no se puede concebir una burocracia democratizada si no se abren las puertas a una progresiva y dilatada participación de los interesados. Hoy, y mucho más en el porvenir, la participación se va a erigir en uno de los deseos más reivindicados por los funcionarios públicos, que demandan estar presentes en el planteamiento, gestación, resolución y ejecución de los asuntos que les afectan. Asumir plenamente este hecho es reconocer que estamos asistiendo a la sustitución del funcionario "mero ejecutante" o "mero cumplidor" por el funcionario protagonista de decisiones adoptadas paritaria y democráticamente (40).

Por medio de la participación los funcionarios no sólo logran defender mejor sus intereses y esgrimir más eficientemente sus reivindicaciones frente a la Administración Pública y, en definitiva, frente al Estado, sino que es la misma organización en la que trabajan la que también se potencia con la gestión compartida de los asuntos. "La aparición de la idea de participación en la Administración —escriben Chevallier y Loschak (41)— no se explica por una voluntad de democratización interna, sino por una *nueva concepción de la eficacia*, defendida por los especialistas del *manage-*

la fecha han sido infrutilizadas, en el futuro deberán alcanzar unos niveles aceptables de eficacia en beneficio de todos los funcionarios.

(40) Carrasco Belinchón se ha referido a la figura del funcionario como simple ejecutante de las decisiones adoptadas por sus superiores jerárquicos o por los políticos. "Por otra parte, se puede afirmar igualmente —escribe— que hasta fecha reciente, no se ha reconocido al funcionario como pieza clave en el funcionamiento de la Administración y así, al estudiar ésta, han sido siempre objeto de preferente análisis sus aspectos orgánicos y funcionales, y sólo en un segundo plano se ha prestado atención al funcionario, pero incluso en tales supuestos considerándole como un medio de rango igual que los otros de carácter material". Vid. JULIAN CARRASCO BELINCHÓN: *Manual de Organización y Métodos. II. Dirección de Personal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971, pp. 62 a 63.

Esta infravaloración del funcionario choca con los criterios actuales en los que, dentro de todas las organizaciones, el factor humano ha ascendido a primer plano. Las siguientes palabras del Director General de la OIT lo corroboran: "El trabajador contemporáneo que, en general, posee mejor educación, tiene aspiraciones más concretas en cuanto a un trato digno y humano y desea participar hasta cierto punto en la vida de la empresa, no acepta ya métodos de dirección de personal autocráticos, disciplinados y anticuados". Vid. Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo: *La libertad por el diálogo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1971, pp. 43 a 44.

(41) Vid. JACQUES CHEVALIER y DANIELE LOSCHAK, *op. cit.*, p. 107.

ment", añadiendo que "la puesta a punto de un sistema de poder compartido es considerada como más eficaz que aquélla que concentra la totalidad de los poderes en la cima de la jerarquía".

La gestión compartida favorece, pues, a las dos partes: al Estado y a sus empleados. En cuanto a éstos se aprecia una sensibilización muy rápida hacia la participación y que abarca cuestiones tan diversas como son la fijación de las retribuciones, la determinación de las condiciones de trabajo, la realización de los ascensos, el cumplimiento del régimen disciplinario, etc. En el futuro, pues, cada vez va a ser menos tolerada por los funcionarios una Administración que, desde arriba, con signo autocrático les impone sus condiciones sin darles oportunidad de intervenir en los procesos de decisión. Hacia donde marchamos es hacia lo que Gabriel Mignot y Philippe D Orsay (42) han llamado una "política de democratización", como complemento de lo que estos autores denominan "procedimiento de eficacia", coincidiendo con Chevallier y Loschak en que la participación es, aparte de un cauce de colaboración compartida, un resorte para incrementar la eficacia de cualquier organismo o entidad.

Para canalizar la participación de los funcionarios se ha acudido a diversas fórmulas según los diversos países y regímenes políticos, si bien la generalidad acepta como la más conveniente la de la sindicación y tal es la orientación mayoritaria a escala universal. Con relación a Francia, Charles Debbasch (43) escribe que la sindicación funcional "ha aproximado la Función Pública

(42) Vid. GABRIEL MIGNOT y PHILIPPE D'ORSAY: *La machine administrative*, Editions du Seuil, 1968, p. 95.

Alain Plantey, hablando de la asociación de los funcionarios al servicio para alcanzar un grado creciente de participación y para "dar a todos una parte de responsabilidad y de autonomía, eventualmente un poder de decisión", escribe estas clarividentes palabras: "Una mejor asociación del personal a la determinación de las condiciones de su actividad, no puede resultar más que beneficiosa. Entrañará la reordenación, la flexibilización y frecuentemente la disminución de los ritmos, de los horarios y de los calendarios en el marco de una nueva sociedad. Provocará la mejora de los locales y de los medios administrativos, con frecuencia poco adecuados para la acogida y para el rendimiento. Estimulará la innovación, la formación y la investigación profesionales, la adaptación espontánea de los agentes a su tarea, la aparición de una vida cultural que tan cruelmente se echa en falta en un conjunto tan completo y vasto como el de la Administración francesa". Vid. ALAIN PLANTEY, *op. cit.*, p. 283.

(43) Vid. CHARLES DEBBASCH, *op. cit.*, p. 394.

al régimen de derecho común”, por lo que “la condición de los agentes públicos ya no está determinada autoritariamente en razón del interés general, definido abstractamente por la autoridad jerárquica, y es objeto de la negociación en función de los intereses de los agentes públicos y de las necesidades del público, apreciadas de común acuerdo por esta autoridad y los grupos representativos de los funcionarios”. Respecto a Bélgica, André Molitor (44) indica que, como sucede en otros países de la Europa occidental, “el hecho sindical es uno de los principales fenómenos que caracterizan la Función Pública”, subrayando que “las organizaciones sindicales de funcionario están desde hace treinta y cinco años insertas en el proceso de un debate permanente con el Estado lo que, si bien en ciertos aspectos supone una lentitud incontestable, ha producido, sin embargo, en favor del personal resultados globalmente muy positivos”. Y como afirma el Primer Informe para la Conferencia Técnica sobre el Servicio Público (45), celebrada en Ginebra en 1975, “en la mayoría de los países se reconoce a los funcionarios públicos el derecho a organizarse” y “en gran número de países el derecho de los funcionarios públicos a sindicarse está regido por la legislación aplicable a los sindicatos en general”, siendo muy reducido el grupo de los Estados, entre ellos España, en los que se niega la sindicación a los mismos.

Auscultando los senderos del futuro, se llega a la conclusión de que *nuestra Función Pública tiene ante sí una urgente tarea para conseguir montar dentro de ella unos dispositivos de participación de los funcionarios* que les haga presente en todos los órganos de gestión de personal, con lo que se clausurará una situación, como la actual, en la que la participación funcional es nula respecto a temas básicos y discutidos (46).

La sensibilización del funcionario hacia las exigencias demo-

(44) Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, pp. 393 y 400.

(45) Vid. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Libertad sindical en el servicio público*. Primer Informe para la Conferencia Técnica sobre el Servicio Público. Ginebra, 1975, Separata de *Documentación Administrativa* núm. 163, Madrid, 1975, p. 15.

(46) La doctrina más progresiva no ha sido indiferente a esta defectuosa situación. Alejandro Nieto, con relación a la determinación del sueldo de los funcionarios y cuando éste fue fijado en 36.000 pesetas anuales, ya advirtió que “lo autén-

cratizadoras de la Función Pública es un hecho tan tangible que pretender ignorarlo o simplemente devaluarlo supone renunciar a la reforma de uno de los aspectos más retrógrados de la Administración Pública española. Reforma que, a nuestro juicio, se puede resumir en los siguientes puntos: *Primero, revisión de todos los sistemas de acceso a la Función Pública que entrañen o perpetúen métodos de selección sin la debida igualdad de oportunidades para todos los candidatos; segundo, activación real de todos los dispositivos que sirvan para una promoción ordenada y estimulante de los funcionarios, tanto dentro de su propio Cuerpo como fuera del mismo; tercero, sindicación de los funcionarios públicos y, en general, de todos los empleados y servidores del Estado (47); cuarto, implantación en los diversos Ministerios, Organismos Autónomos y Corporaciones Locales y otras instituciones públicas de Comités o Juntas de Personal, de composición paritaria y de carácter representativo, para la resolución negociada,*

tivamente grave es que para fijar el sueldo base no se haya tenido en cuenta la voluntad, ni siquiera la opinión de los interesados..."; para, seguidamente, denunciar que la no participación de los propios interesados "es una tara capital del sistema, expresión de una Administración anticuadamente autoritaria", cuya singularidad resalta todavía más si tenemos en cuenta que "en el derecho comparado esta situación es inadmisibles, puesto que en cualquier caso se articula una participación de los propios funcionarios en la determinación de las rentas salariales, bien sea a través de los sindicatos o de comisiones administrativas paritarias". Y sucede además, insiste Nieto García, que "incluso en el derecho español, el sistema funcional resulta anacrónico, desde el momento en que ya se ha admitido como normal una cierta participación de los trabajadores en la determinación de las rentas salariales". Vid. ALEJANDRO NIETO GARCÍA: *Estructura de las rentas funcionariales, en Sociología de la Administración Pública Española, op. cit., p. 194.*

(47) El tema de la sindicación de los funcionarios cobra una indiscutible actualidad y, frente a posturas opositoras que subsisten apoyadas en prejuicios de otros tiempos, habrá de merecer la atención de los Poderes Públicos a fin de homologar nuestro país con otros de Europa Occidental en este punto de la sindicación funcional.

El siguiente párrafo de un Editorial de la Revista "Pragma" expresa con perfección un estado de opinión muy generalizada y cada vez más sólido y consistente: "En este sentido, es patente la progresiva toma de conciencia de los empleados públicos acerca de la necesidad de disponer de un Sindicato, dotado de los medios reivindicativos precisos para hacer eficaz su labor. La consecución del Sindicato aparece cada vez más claramente como la condición necesaria para poder abordar con probabilidades de éxito, la superación de los restantes problemas que afectan a los trabajadores públicos". Editorial "Retribuciones, Sindicato, Asociación, Pragma": *Pragma*, n.º 9, Madrid, 1975, p. 3.

dialogada y compartida, de los problemas de personal; y quinto, participación de los funcionarios y servidores públicos en los órganos colegiados con competencia en materia de personal, de manera especial en la posible Comisión Superior de la Función Pública así como en las Juntas de Retribuciones y organismos similares (48).

E) Profesionalizada

Un nuevo rasgo que añadir a los ya expuestos es el de la profesionalidad de la Función Pública, entendiendo por tal la exigencia para sus miembros de la capacidad, la dedicación y la responsabilidad precisas para el mejor cumplimiento de la misión atribuida a cada servidor público en el seno de su organización.

No podemos olvidar que ya Max Weber señaló como una de las notas típicas de la burocracia la de su profesionalización y que, como dice Guy Rocher (49), "por tratarse de una sociedad de producción, la sociedad tecnológica es, desde el punto de vista sociológico, una sociedad *profesionalizada*" en la que cada individuo se significa por su actividad profesional que, a la vez que

(48) No es muy frecuente entre nosotros tocar el tema de la participación, a base de propuestas específicas. La excepción que confirma la regla la tenemos en la aportación que hace Iglesias Selgas, al tratar el tema más amplio de la reforma de la Administración. He aquí sus sugerencias: "La reforma democrática del estatuto de la Función Pública permitirá una participación efectiva de los funcionarios en la buena marcha del servicio público. Se reconocerá a los funcionarios el derecho de asociarse para la promoción y defensa de sus intereses profesionales y sus asociaciones colaborarán, a determinados efectos, con las organizaciones de trabajadores en el seno de los respectivos Sindicatos. En ello se salvará una laguna que se produjo en la Ley de Bases de Funcionarios Públicos de 1963 y que no fue salvada por la Ley Sindical de 1971.

Deberán ser creadas Comisiones administrativas y Comités técnicos que serán consultados obligatoriamente sobre las cuestiones de su competencia y que estarán formados paritariamente por representantes de la Administración y de las asociaciones de funcionarios.

El Consejo Superior de la Función Pública será democratizado y deberá ser consultado obligatoriamente en todas las cuestiones de carácter general que interesen a dicha función. Asimismo deberán ser democratizadas las Juntas de Retribuciones". Vid. CARLOS IGLESIAS SELGAS: *Mañana la Monarquía*, Editorial Mirasierra, 1975, p. 173.

(49) Vid. GUY ROCHER: *Introducción a la Sociología general*, Editorial Herder, Barcelona, 1972, p. 283.

le proporciona un rendimiento económico, le permite contribuir al progreso social y a su propio perfeccionamiento personal.

La profesionalidad del servidor público reclama, en primer término, la *capacitación* inicial y permanente de éste, porque no se puede ser buen profesional, dentro de una sociedad cada vez más evolucionada, si no se adquieren los saberes y las técnicas que se han de manejar. Bajo este prisma, el panorama de nuestra Función Pública deberá sufrir cambios muy sustanciales para que la profesionalización que defendemos se apoye sobre bases firmes desde el momento mismo del ingreso del funcionario, potenciándose, después, a lo largo de su vida en la Administración de forma ininterrumpida y continuada.

Se comprenderá así que sostengamos que *la mayoría de las pruebas selectivas vigentes en la Administración Pública española no son, ni mucho menos, el camino propicio para obtener la profesionalización* a la que nos venimos refiriendo. Las oposiciones (50) ni otorgan la capacitación que se requiere para ocupar un puesto de trabajo, porque muchas veces la distancia entre lo que se exige por vía memorística y lo que luego se aplica en la práctica cotidiana es muy notoria (51); ni tampoco se puede decir

(50) Antonio Tovar ha criticado con extraordinaria dureza las consecuencias de nuestras oposiciones en lo que concierne al estímulo subsiguiente del funcionario por actualizar y completar su bagaje intelectual. Estas son sus palabras: "Las profesiones, cuanto más remuneradas y más prestigiosas, se rodean de terribles procedimientos selectivos; puertas estrechas, exámenes de ingreso, oposiciones que, una vez superadas, permiten al feliz ciudadano que ha pasado la barrera dedicarse muy tranquilamente y a la sombra de toda amenaza al tranquilo disfrute de su sinecura". Vid. ANTONIO TOVAR: *Universidad y educación de masas*, Editorial Ariel, Barcelona, 1968, p. 165.

(51) Amando de Miguel, en torno a la obsolescencia profesional y sus clases, habla de la "obsolescencia social" dentro de la cual hay una variedad que denomina "*la mandarinesca*". Esta "es consecuencia —dice— del (más o menos) deliberado propósito de formar una élite política, administrativa o profesional en materias técnicas o especulativas, cuyo saber no va a ser aplicado —el ejercicio de la carrera—, pero que sirve de barrera académica para seleccionar a unos pocos que interesan por razones de poder. En este caso los conocimientos suministrados se consideran un instrumento extra-científico". Y más abajo añade: "En la España contemporánea las exigencias teóricas o especulativas (Matemáticas, Latín, conocimientos memorísticos de Legislación, Derecho Romano, etc.) que se exigen a los altos funcionarios (Ingenieros al servicio del Estado, Notarios, Abogados del Estado, etc.) cumplen esa función fundamental de ser esa barrera selectiva para acceder a las escasas y bien remuneradas posiciones de élite. Vid. AMANDO DE MIGUEL: *Diagnóstico de la Universidad*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1973, p. 168.

de ellas que fomenten en el que las supera un espíritu renovado de actualización profesional, ya que, por el contrario, las oposiciones sirven demasiadas veces para crear en el funcionario una inclinación al conformismo, al estancamiento y a la quietud intelectual, que perduran en él hasta su jubilación.

Pero es que la capacitación del funcionario no se ha de medir sólo en el umbral de su vida administrativa, sino que ha de valorarse durante todos sus años de servicio. Y aquí sí que pisamos un terreno en el que el futuro imperiosamente tendrá que ser distinto del presente, ya que *nuestra Función Pública adolece hoy de una estrategia global que sirva para el perfeccionamiento permanente de sus hombres*, con lo que su profesionalización no alcanza el grado y la intensidad deseables.

Indagar las causas de este fenómeno con exhaustividad sería muy prolijo, pero creemos útil citar al menos las más importantes. Una de ellas es la atención preferente, en ocasiones exclusiva, que se ha venido dedicando al suceso del ingreso del funcionario, dedicando luego muy pocos esfuerzos a la tarea de promocionarlo, de perfeccionarlo, de acomodarlo sucesivamente a diversos puestos de trabajo según sus cualidades y sus hábitos personales; con lo que ha venido a parecer como si, para la Administración, lo único decisivo fuera la oposición y lo que viene detrás de ella tuviera ya un carácter meramente secundario o de inferior trascendencia.

Otra causa determinante de la marginación hacia el perfeccionamiento de los funcionarios la situamos en la ausencia de auténticas carreras administrativas que sean los cauces por los que progresen escalonadamente aquellos funcionarios que sientan el legítimo acicate de su remozamiento profesional, como requisito para el ascenso y la promoción concedidos en proporción a sus méritos. Porque es evidente que si la promoción no existe con arreglo a unas pautas objetivadas, si no hay carrera administrativa abierta a los que pretendan escalar mejores puestos y asumir nuevas responsabilidades, entonces el perfeccionamiento entendido como algo premeditado, reflexionado e impartido renovadamente no tiene razón de ser y desaparece en el horizonte de la burocracia pública. Tal es la situación actual entre nosotros y que, por supuesto, en los años venideros habrá de ser trastocada desde sus

mismas raíces ya que, al ritmo que avanzan la técnica y la ciencia, toda Función Pública acabará desprofesionalizándose si no inventa los caminos e inaugura los métodos precisos para mantenerse el día en todos los órdenes.

Además de la capacitación inicial y reiterada del funcionario, la profesionalidad reclama para éste una *retribución* congruente con los servicios que presta a la comunidad. Toda profesión ofrece una vertiente lucrativa y se caracteriza, como destaca Borrajo Dacruz, por "su fertilidad económica" de mayor o menor entidad. Quizás hasta ahora el aspecto económico y compensatorio de la Función Pública haya estado relegado a un segundo plano, puesto que no han faltado quienes han basado la vocación por el servicio público sobre el prestigio social, el incremento de poder personal, el sentido patriótico y otros valores hoy sometidos a discusión. Creemos que, en el futuro, este planteamiento se rectificará porque, a nuestro juicio, en el marco de la Función Pública incidirá de modo creciente la retribución con la que deben ser pagados los componentes de aquélla, llegándose a situar dicha retribución en el campo público al mismo nivel de importancia que goza en el sector privado o empresarial (52).

Por tanto, va a resultar muy difícil, por no decir imposible, contar con una Función Pública profesionalizada si, en el orden económico, se siente defraudada y en inferioridad de condiciones respecto a los trabajadores o asalariados. Es improbable que en lo sucesivo los servidores públicos se resignen a ser tratados por el Estado de peor forma a como los empleados privados son tra-

(52) Marceau Long y Laurent Blanc hablan de "un aspecto esencial del sueldo de los funcionarios", como es el de que dicho sueldo "no es cosa del funcionario, no le es dado en su interés, sino ante todo en interés de su función". Vid. MARCEAU LONG y LAURENT BLANC: *L'économie de la Fonction Publique*, Presses Universitaires de France, París 1,969, p. 159.

También André Molitor insiste en la misma dirección cuando defiende la necesidad de que los funcionarios participen, al igual que los demás ciudadanos y asalariados, en la prosperidad nacional. Frente a los que rechazan esta tesis basándose en que la productividad de los funcionarios no es mensurable de la misma forma que la de los trabajadores privados, el autor belga sostiene que "habida cuenta del papel y el puesto desempeñado hoy por la Administración Pública en la vida del país, el conjunto del sistema social puede proporcionarles (a los funcionarios) en este campo una participación que, hasta ahora, ha resultado siempre inferior por término medio a la de los trabajadores del sector privado". Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, p. 388.

tados por sus patronos. Y al Estado le corresponde arbitrar los medios para lograr la igualación entre los dos sectores, si no quiere verse envuelto en conflictos permanentes y asistir al éxodo de sus mejores cerebros y especialistas.

Los condicionamientos que "impiden" una mejora de las retribuciones de los funcionarios públicos son bien conocidos y, entre otros, cabe citar las limitaciones presupuestarias, la rigidez de los procedimientos administrativos, el volumen de personal público, la situación del Fisco y, por qué no decirlo, el desinterés del Estado hacia sus empleados y colaboradores. Sin embargo, esta serie de condicionamientos no pueden convertirse en el justificante definitivo para mantener a perpetuidad una situación de discriminación y de injusticia hacia un sector social tan cualificado como es el de la Función Pública.

Los defectos de nuestro vigente sistema retributivo son tan graves que no han faltado voces partidarias de la ruptura total del mismo. "Por lo tanto, a mi modo de ver —ha afirmado Alejandro Nieto (53)—, no hay que atacar sólo a los que rompen el sistema sino, en mi opinión personal, lo que hay que hacer es atacar el sistema retributivo y terminar de una vez con él. De lo que hay que escandalizarse no es de que haya gente que se escape del sistema prescindiendo de los medios tremendos que utiliza, sino que este sistema, no obstante las denuncias constantes, siga manteniéndose". Y la acusación del catedrático citado se comprende con sólo recordar las quiebras y los fallos del sistema que critica: insuficiencia del sueldo base; atribución imperfecta de coeficientes (54); no participación de los interesados;

(53) Vid. ALEJANDRO NIETO GARCÍA: "Sistema de retribuciones de los funcionarios públicos en España", en *Pragma*, n.º 7, Madrid, 1974, p. 27.

(54) Un buen ejemplo de esta imperfección la tenemos en el Decreto 687/1975, de 21 de marzo, por el que se establece una regulación provisional de los funcionarios de la Administración Local. La Disposición Transitoria 1.ª de esta disposición, al atribuir coeficiente a los Secretarios de Administración Local de 1.ª Categoría, que como es sabido integran un Cuerpo Nacional, lo hace de forma tan desafortunada que, dentro del mismo Cuerpo, a unos Secretarios les otorga el coeficiente 5 y a otros el 4,5; apoyándose en un criterio tan discutible como el del número de habitantes del municipio en cuyo Ayuntamiento se preste servicio.

Romper un Cuerpo de funcionarios a base de atribuir coeficiente distinto a sus miembros es un precedente peligroso que puede venir a complicar todavía más las relaciones entre los Cuerpos de funcionarios, a la vez que supone la introducción de un factor de discriminación radicalmente arbitrario.

predominio del Ministerio de Hacienda; discriminación a favor de los Cuerpos privilegiados; clandestinidad y ocultación; aplicación de determinados conceptos retributivos ilegales e incluso delictivos; dificultad de adaptación al incremento del coste de la vida; marginación de jubilados y pensionistas; desproporcionalidad de las retribuciones complementarias respecto al sueldo base; y desigualdades irritantes entre unos colectivos y otros.

Un sistema de retribuciones que adolece de imperfecciones tan serias y sustanciales necesita ser replanteado desde sus mismos cimientos y desmontado hasta en sus más mínimos detalles. Las opciones de la reforma han sido ya suficientemente aireadas en los últimos meses y hay una rara coincidencia sobre determinados puntos a corregir: asignación de coeficientes por niveles educativos (55); revisión periódica del sueldo base de acuerdo con el incremento del coste de la vida; fijación democrática y negociada de las retribuciones; transparencia y publicidad total de las mismas; consagración del sueldo base como eje fundamental de las retribuciones; actualización ininterrumpida de las pensiones de las clases pasivas (56); y equiparación de las retribuciones para

(55) La atribución unificada de coeficientes por tramos o niveles educativos es la más lógica ya que, a la vez que suprime un abanico demasiado amplio de coeficientes, evita la tentación discriminatoria entre Cuerpos y funcionarios.

Una sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 1975, siguiendo una fecunda trayectoria del alto Tribunal, ha venido a resolver el caso concreto de un funcionario del Ayuntamiento de Madrid, Jefe de Sección del Servicio de Contaminación Atmosférica. Dicho funcionario recurrió contra el Decreto 2.056/1973, de 17 de agosto, por el que se asignó a los Técnicos Titulados Superiores Universitarios el coeficiente 4 y a los Titulados Superiores Técnicos (Ingenieros y Arquitectos) el coeficiente 5. El recurrente, Licenciado en Ciencias Químicas, solicitó que se revisara el coeficiente que le había sido atribuido, el 4, y si bien en la vía administrativa se denegó su petición, el Tribunal Supremo ha admitido el recurso del interesado, argumentando una serie de razonamientos muy interesantes y declarando que "el recurrente tiene derecho a ser clasificado en el Grupo referido de Administración Especial, apartado A) de Técnicos, con el coeficiente multiplicador de haberes cifra 5, idéntico al establecido para los denominados Titulados Superiores Técnicos (Ingenieros y Arquitectos)".

Realmente, que a estas alturas se siga distinguiendo con mentalidad clasista propia de otros tiempos, entre unos Titulados u otros, es algo de no cómoda comprensión y de no fácil justificación.

(56) La importancia de las clases pasivas corre pareja con la marginación social hacia las mismas. Pocos sectores hay en el país más necesitados de protección, sobre todo si pensamos con mentalidad previsoras y tenemos en cuenta que el desarrollo de

todos los funcionarios, con independencia de la Administración a que pertenezcan o de la institución en la que trabajen (57).

Este repertorio de cambios en el sistema retributivo, en cualquier caso, se habrá de fundamentar sobre una filosofía de las retribuciones que, a nuestro juicio, debería descansar sobre tres postulados indiscutibles. El primero de ellos afecta a la cuantía del sueldo base, que ha de ser la misma que se aplica en el sector privado, por cuanto que un sistema de retribuciones no se puede defender y es foco incesante de tensiones y descontentos si el escalón principal del mismo, el sueldo base, está deteriorado y resulta claramente desfasado. Es elemental, pues, que dicho sueldo base sea suficiente, similar al del sector privado y adaptable a las evoluciones del coste de la vida (58).

El segundo postulado insoslayable apela a la necesidad de que, en nuestra Función Pública, se supriman las desigualdades existentes entre unos Cuerpos y otros, entre los funcionarios de un Ministerio y de otro, entre los funcionarios de una Administración

una colectividad se mide entre otras cosas, por el interés que presta a los grupos más desamparados de la misma. He aquí las palabras de Mario Trinidad: "Cualquier insistencia sobre las situaciones dramáticas a que un sistema como el actual puede conducir a miles de retirados podría convertir estas observaciones (relativas al sueldo base) en un acta de acusación formal para un complejo normativo que en su farrago contenido deja los problemas de uno de los sectores más carentes de protección de nuestra sociedad". Vid. MARIO TRINIDAD "El sueldo de los funcionarios", en *Cuadernos para el diálogo*, nº 110, Madrid, 1972, p. 13.

(57) La situación de desigualdad retributiva que se da entre unos funcionarios y otros, cualquiera que sea la parcela pública en la que trabajan, constituye un foco inevitable de problemas, tensiones y frustraciones. En principio, las retribuciones debieran ser *iguales* en toda la Función Pública, pero, en la práctica sabemos que no gana lo mismo un Auxliar del Instituto Nacional de Previsión que el de un Departamento Ministerial, que no cobra lo mismo un Técnico contable de un Organismo Autónomo que el de un Banco Oficial, que no es remunerado en igual medida un Taquígrafo de las Cortes que el de un Gobierno Civil.

Las desigualdades son tan flagrantes y obedecen a razones tan aleatorias que no hay por qué extrañarse si, quienes se sienten perjudicados, protestan contra un estado de cosas que nos revela la existencia de males muy hondos en la Función Pública y la inaplicación, dentro de la misma, de una política de personal coherente y homogeneizadora.

(58) Los números son bien expresivos al respecto. Mientras que el salario mínimo de un peón albañil se ha fijado, en el Convenio de la Construcción para la provincia de Madrid durante 1976, en la cantidad de 17.500 pesetas mensuales, el sueldo base de un funcionario del Cuerpo General Subalterno, desde primeros del año citado, es de 12.707 pesetas mensuales y el de un funcionario del Cuerpo Auxliar es de 15.567 pesetas mensuales. Las diferencias ahorran todo comentario.

y de otra, entre los empleados de la Administración Pública y de otras instituciones u organismos públicos. El funcionario, dada su especial configuración mental, es muy sensible a todo lo que suponga desigualdad, trato discriminatorio, diferenciación injustificada. André Molitor (59) lo señala hablando del *principio del agraviado por comparación* según el cual un funcionario se queja menos del nivel absoluto de su sueldo que de su insuficiencia con relación a niveles asignados a funciones o grados que estima similares al suyo.

El tercer postulado se orienta hacia la exigencia de que todo sistema retributivo debe ser lo suficientemente diversificado como para que se ofrezcan alicientes económicos a quienes ocupan los peldaños más altos de la jerarquía administrativa y burocrática. "En principio —sostiene André Molitor (60)—, conviene que la abertura del abanico sea suficiente para corresponder a la diferenciación de funciones y de tareas desde la base a la cima de la pirámide jerárquica para constituir un estímulo en la carrera y para retribuir de forma adecuada a los funcionarios superiores atrayendo hacia ella a los candidatos más cualificados". Por tanto, la Función Pública, partiendo de la implantación de un sueldo base y acorde con el nivel de vida existente en cada momento, deberá cuidar esmeradamente que, dentro de ella, se dé un escalonamiento retributivo que ni hiera la justicia ni tampoco provoque la deserción de los funcionarios mejor dotados. Lo contrario sería consolidar una situación como la actual en la que cada vez resulta más difícil encontrar candidatos para puestos de responsabilidad debido a que no hay proporcionalidad entre la tarea a asumir y la compensación económica que se promete.

Una Función Pública auténticamente profesionalizada, además de capacitada y bien retribuida, tendrá que ser *incompatible* con un conjunto de actividades y menesteres que, de un lado, impiden la dedicación del funcionario a su peculiar esfera de actividad y, de otro, coartan o eliminan su libertad e independencia en la resolución de los asuntos que llegan a las oficinas y despachos públicos.

(59) Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, p. 381.

(60) Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, p. 379.

Entre nosotros, en los últimos años se ha venido hablando ampliamente del tema de las "incompatibilidades políticas", pero el de las "incompatibilidades administrativas" ha quedado en la penumbra y apenas si ha sido abordado tanto en su regulación como en su cumplimiento efectivo. El tema nos parece tan vital que suscribimos en su totalidad el punto de vista de un autor (61) para el que "las incompatibilidades suelen ser la piedra de toque de la moral gubernativa, tanto desde el punto de vista moral como del económico"; y, por lo mismo, no dudamos en concluir que *el cuadro de incompatibilidades de una burocracia pública, su grado de rigor y su nivel de efectividad, pueden ser tomados como uno de los índices más ciertos para decidir la salvación o la condena de una Administración Pública.*

En el futuro, el régimen de incompatibilidades habrá de ser extremado hasta los límites más extensos posibles, al menos para un núcleo cuantitativamente representativo de la Función Pública; y ello sin perjuicio de que también dentro de ésta trabajen funcionarios y empleados sin dedicación total o exclusiva, haciéndolo la mitad de la jornada, sin horario preestablecido o a caballo entre la Administración y la empresa privada. Pero, por encima de estos grupos minoritarios precisos para flexibilizar y agilizar la actuación de la Administración y a los que se podrá dar un régimen legal distinto al normal, el ideal está en conseguir una burocracia dedicada en plenitud al servicio público, remunerada con justicia y uniempleada en el Estado y organismos públicos.

Por medio de las incompatibilidades se logrará que el funcionamiento no se "distriga" de sus menesteres profesionales (62), dando la sensación de que su ocupación pública es meramente

(61) Vid. RAFAEL BIELSA: *La Función Pública*, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1960, p. 203.

(62) Las críticas a nuestra burocracia no han faltado por esta causa. el juicio de Salustiano del Campo puede resultar bien representativo de un estado colectivo de opinión: "Tenemos pluriempleados en lugar de personas consagradas seriamente al cumplimiento de funciones definidas y coordinadas. Es cosa de maravilla lo bien que funciona el país, si se tiene en cuenta que está llevado por medios funcionarios, es decir, por personas que a cada jornada dedican a lo sumo la mitad de su jornada". Vid. SALUSTIANO DEL CAMPO: *La sociedad al día*, Colección Las Ediciones del Espejo, Madrid, 1974, p. 261.

marginal (63) o la considera como un factor de seguridad que le permite desplegarse, con mayor garantía y menor riesgo, hacia otros quehaceres más o menos sustantivos. Y simultáneamente se buscará salvaguardar al máximo la autonomía decisoria del funcionario por medio del cerco de las incompatibilidades que eviten que las conexiones de aquél con empresas, organizaciones o grupos de cualquier tipo le coarten su libertad y le induzcan a resolver de forma defectuosa, arbitraria o ilegal.

Las dos vertientes de las incompatibilidades, es decir el conseguir la plena dedicación y el asegurar la independencia del funcionario, tendrán que afectar a toda la Función Pública; pero es

Zafra Valverde insiste en el mismo planteamiento y, al hablar de los defectos de nuestra burocracia pública, denuncia cómo uno de ellos "la falta de suficiente dedicación plena a la Función Pública, piénsese, por ejemplo, en la enseñanza superior" y "en buena parte se debe a las escasas exigencias anejas al cargo". Vid. JOSÉ ZAFRA VALVERDE: *Régimen político de España*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1973, pp. 136 a 137.

La misma existencia del llamado complemento de dedicación exclusiva es una pura paradoja, por cuanto que su invención transparenta la mentalidad de que no todos sino sólo algunos funcionarios deben dedicarse exclusivamente al servicio público. En realidad la postura debiera ser precisamente la contraria, o sea, la presunción de que todo funcionario, por el mero hecho de serlo, debe dedicarse en exclusividad a la Administración; y sólo algunos podrían renunciar, con carácter excepcional, a dicha exclusividad.

(63) La Función Pública corre un doble riesgo si, dentro de la misma, no se alcanza una profesionalización eficiente. De una parte, si el funcionario no es bien remunerado, lo que hace es que convierte su trabajo administrativo en una especie de "seguro de vida" que le permite, después, entregarse a otras actividades acumuladas y subsidiarias. De otra parte, el funcionario abandonará la Administración y marcharse a la empresa privada que le paga más y mejor.

Este segundo aspecto del problema es ciertamente grave. Angel Mullor, al abordar el tema de las retribuciones de los altos Cuerpos, ante la realidad de que "incluso estos supercuerpos, aún cuando siguen siendo privilegiados, han visto cómo las rentas de los ejecutivos de la empresa privada, con las que deben compararse, crecían mucho más de prisa que las suyas propias", se pregunta si es que la Función Pública se va a acabar convirtiendo en lo que este escritor denomina "ocupación residual", en la que sólo quedarán quienes no se decidan a dar el salto hacia los formidables incentivos y las grandes compensaciones económicas de nuestras empresas. Vid. ANGEL MULLOR: "Marejadilla en la Administración", en *Actualidad Económica*, Madrid-Barcelona, 21 a 28 de diciembre, 1974, p. 51.

Y uno de los personajes que dialogan en el libro "Las Leyes" de Fraga Iribarne, hace la siguiente consideración: "Es tristemente cierto que, para muchos (funcionarios) el mayor éxito de sus carreras estriba en venirse, al fin, con nosotros (los ejecutivos)". Vid. MANUEL FRAGA IRIBARNE: *Las Leyes*, Editorial Planeta, Barcelona, 1975, p. 160.

evidente que los más implicados van a ser, sin duda, los grandes Cuerpos cuyo régimen futuro de incompatibilidades habrá de ser inexorablemente mucho más férreo y más radical que el que cada uno de estos Cuerpos elitistas tiene en la actualidad (64). Será así precisamente porque los componentes de nuestras élites funcionariales son los que más en peligro pueden poner la independencia actuante de la Administración, al manejar más y más amplios resortes del poder y los que, por otro lado, están más

(64) El hecho de la compatibilidad de funciones, en los miembros de los principales Cuerpos de nuestra Función Pública, es bien palmario y conocido. Enrique Bustamante, por ejemplo, señala que "los altos funcionarios, además de sus altos salarios, gozan de compatibilidades que les permiten alternar la Función Pública con puestos de la empresa privada". Vid. ENRIQUE BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 85.

La valoración de las compatibilidades en los funcionarios más cualificados de nuestra Administración nos llevaría demasiado lejos; sin embargo, creemos preciso dejar sentado al menos la existencia del problema y la gravedad y trascendencia del mismo. Paradójicamente, nuestra Administración es a veces más celosa con la compatibilidad del funcionario modesto que busca complementar sus retribuciones en trabajos ajenos a su tarea pública que con la compatibilidad que posee el alto funcionario y cuyo ejercicio puede suponer muy serios peligros para la independencia y libertad del organismo público en el que está destinado.

Una revisión a fondo de las compatibilidades que gozan muchos de nuestros Cuerpos más representativos es una *tarea inaplazable* así como también lo es la aplicación de una normativa que deslinde con rigor las posibilidades de incorporación de determinados funcionarios públicos al sector privado, a fin de evitar que quienes se incorporen a éste puedan aprovecharse de sus anteriores vinculaciones a la Administración con criterio desleal. En este sentido, Iglesias Selgas apunta una idea que valdría la pena reconsiderar: "Ninguna empresa privada podrá reclutar para sus puestos de responsabilidad funcionarios públicos que hayan pertenecido durante los últimos cuatro años a cuerpos encargados del control de su actividad". Vid. CARLOS SELGAS, *op. cit.*, p. 173.

Respecto a Bélgica, André Molitor, después de señalar que la regla general en este país es la de que el funcionario debe dedicar toda su actividad de modo exclusivo a la Administración, menciona sistemáticamente las razones de esta "utilización exclusiva" como la denomina este autor y que, a su juicio, son las siguientes: primera, las exigencias del servicio ya que "no es conveniente que un agente del Estado sea distraído de su servicio por otras ocupaciones que podrían llegar a ser demasiado absorbentes"; segunda, "la necesidad para los agentes de ser independientes frente a los intereses privados", especialmente en el terreno económico; y tercera, el hecho de que no es admisible que los servidores públicos que ya tienen un medio de ganarse la vida, concurren en el mercado de trabajo privado con otros trabajadores a los que no resulta fácil encontrar una ocupación remunerada. Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, pp. 353 a 354.

No hace falta decir que la triple argumentación es de aplicación plena a nuestra Función Pública, en la que este tema sigue falto de un tratamiento coherente que ayude a potenciar tanto el rendimiento como la independencia de la burocracia pública española.

obligados por razones de ejemplaridad a comportarse con absoluta integridad profesional.

La profesionalidad de los funcionarios se correlaciona también con la *despolitización* de la Función Pública, por cuanto que ésta, por encima de las opciones políticas de cada momento, debe cumplir su cometido estable y sólidamente. "Cada día se está viendo más claro —corrobora Alejandro Nieto (65)— que una espina dorsal burocrática —al estilo inglés o francés— es la mayor garantía de la estabilidad y de la continuidad administrativa" y, por lo mismo, de la función rectora del Estado sobre la sociedad.

Desde este ángulo, es fácil comprender que el justo freno contra los excesos políticos y gubernamentales que, en cada alternativa o sustitución en los cuadros del poder, busquen el desmantelamiento de la burocracia y la remoción a fondo de los funcionarios, no puede ser más una profesionalización auténtica, prestigiada y responsable de éstos. Y es que la profesionalidad representa la garantía de que, en todo el aparato del Estado, se cuenta con la presencia de unos servidores públicos preparados, que conocen el manejo de las técnicas de administración y dirección y a los que no se puede cesar en base a razones ideológicas o políticas ya que son profesionales al servicio de la Administración sobre los que no debieran gravitar las consecuencias de los cambios en la rectoría del poder nacional.

Esta exigencia de defender la estabilidad del funcionario va a acentuarse en el futuro, a medida que, en nuestro país, los cambios políticos a nivel de Gobierno y en los niveles medios e inferiores de la pirámide estatal se desencadena con mayor periodicidad y frecuencia. Entonces será de todo punto indispensable que, para que la máquina del Estado siga marchando y no sean perturbados sus diversos engranajes, los funcionarios no se vean amenazados por el cese fulminante o por la marginación de guante blanco (66).

(65) Vid. ALEJANDRO NIETO GARCÍAS "Cómo cambiar la Administración", en *Actualidad Económica*, Madrid-Barcelona, 13 de julio, 1974, p. 50.

(66) Françoise Gazier ha descrito el fenómeno y las secuelas de la politización de la Función Pública con estas palabras: "Cada vez que hay un cambio de matiz político de los equipos en el poder, esto repercute en la Función Pública y a veces llega extremadamente lejos, no sólo a nivel de los funcionarios de dirección, sino en toda la jerarquía hasta los funcionarios subalternos que son reemplazados al mismo

La Función Pública, pues, debe quedar al margen de las contingencias políticas y, si hubiera que plasmar el fenómeno en una ley de validez general, cabría afirmar que cuanto más alto es el grado de inestabilidad y movilidad políticas más alto debe ser también el grado de estabilidad e inamovilidad administrativa. Lo contrario sería someter a la Administración y a la Función Pública a un incesante vaivén y a una permanente conmoción de la que saldrían perjudicadas no sólo ellas sino, sobre todo, el cuerpo social que acaba pagando las consecuencias de estas situaciones anómalas y confusas (67).

A la hora de sintetizar la significación de la profesionalización de la Función Pública y de expresarla en propuestas más concre-

tiempo que los dirigentes políticos". El juicio que este estado de cosas merece el autor francés es bien terminante: "Esto, en el Estado moderno, está lleno de inconvenientes. Cuando la Administración se reduce a tareas extremadamente simples puede acomodarse a esta alternancia de funcionarios en el poder, pero cuando llega a ser una cosa compleja, que reclama competencias y una acción continuada, esta manera de proceder resulta desastrosa". Vid. FRANÇOISE GAZIER, *op. cit.*, p. 207.

(67) Curiosamente, cuando más se predica la necesidad de la estabilidad del funcionario, frente a las veleidades del poder político, asistimos a un preocupante aumento de la inestabilidad en los servidores públicos integrantes de la "Función Pública paralela". Salustiano del Campo ha hecho hincapié en el problema de esta forma: "La estabilidad en el empleo es una conquista imprescindible de la sociedad moderna frente al arbitrio del poder político, y ahora nuestros organismos públicos están repletos de funcionarios interinos o contratados con pocos o ningún derecho, salvo el de cobrar y pendientes a menudo para éste de la firma de un contrato ... mensual. Sobre todos ellos flota un abstracto y gigantesco dedo, capaz de reducirlos a la cesantía, como si Galdós viviera aún". Vid. SALUSTIANO DEL CAMPO, *op. cit.*, pp. 261 a 262.

En Francia, la situación del personal no titular ha sido descrita en estos términos por Alain Plantey: "Es criticable que el número de estos asalariados fuera del Estado no haya cesado de crecer, porque son empleados, con jornada completa o no, en situaciones generalmente inferiores a las de los titulares. Su mayoría está compuesta de mujeres y jóvenes, predominando en las categorías más bajas y las menos remuneradas. Por lo que afecta al Estado, las dos terceras partes de estos agentes se encuentran en la enseñanza y en correos; y en cuanto a los departamentos y los municipios, la tercera parte o la mitad de su personal escapa a la protección de la ley".

Y, a renglón seguido, el autor francés denuncia que "con excepción de algunos contratados que se benefician de situaciones privilegiadas, estas prácticas engendran los peores abusos sobre los planos administrativo, presupuestario y social: ausencia de garantía de situación, mediocridad de remuneraciones, carencia de métodos de gestión, injusticia de las condiciones de trabajo, negativa a prestaciones y convenios sociales, ocultación de las colaboraciones y desviación de los créditos". Vid. ALAIN PLANTEY, *op. cit.* p. 275.

tas, creemos que las opciones a discutir y verificar son las siguientes: *primero, remodelación de los sistemas selectivos, especialmente de la forma clásica de la oposición (68), e implantación de una estrategia global y a largo plazo de formación permanente de todos los funcionarios públicos, en un sentido plenamente renovador y que facilite el ingreso y la promoción de los más capacitados; segundo, replanteamiento de las retribuciones en orden a conseguir un sistema negociado entre las partes, que sea adaptable a las evoluciones del coste de la vida, que elimine diferencias entre funcionarios de unas y otras áreas del sector público, que se apoye sustantivamente sobre el sueldo base y que no tolere distanciamientos o desequilibrios entre el personal público y el personal privado; tercero, sujeción de los funcionarios públicos a un régimen estricto y severo de incompatibilidades, especialmente para aquéllos que tienen en sus manos los resortes de mando y decisión que pueden repercutir sobre la independencia de la Administración; y cuarto, afirmación legal y fáctica de la neutralidad política de la Función Pública, de tal manera que ésta no se vea afectada en sus cuadros por los cambios de tipo político y gubernamental.*

F) Planificada

Una última característica de la Función Pública será la planificación tanto en su aspecto organizativo como en su vertiente funcional. La importancia numérica de los servidores públicos, su incidencia en la política económica y financiera del Estado, su trabazón con el sistema educativo y su impacto sobre el mercado de trabajo son causas determinativas de que la Función Pública española tendrá que estar planificada en su conjunto y en cada

(68) No es demasiado atrevido profetizar que la oposición, tal como se viene verificando entre nosotros, a base de ejercicios memorísticos y con un ritual formalista de recitación de temas, tiene sus días contados. Ya se han dado algunos ejemplos de actualización del proceso selectivo para ingreso en Cuerpos de nuestra Administración Pública y es presumible pensar que el camino abierto será recorrido por otros en los próximos años. Mantener a toda costa el sistema de oposiciones, en su más pura expresión, es tanto como deteriorar y dañar muy seriamente las vías de acceso a la Función Pública para la juventud española; una juventud que cada vez tolera menos el polémico experimento de las oposiciones sobre su propia carne.

una de sus parcelas o sectores. Lo contrario supondría introducir en el Estado y, en definitiva, en la sociedad un factor de distorsión y un elemento incontrolado cuyos efectos repercutirían aleatoriamente sobre los componentes básicos de la comunidad.

Esta planificación que postulamos para la Función Pública *supone, previamente, la existencia de unos órganos institucionalizados que sean los que lleven a efecto la misión de previsión y de planeamiento*; de ahí el significado que ahora cobra la nota de "institucionalizada" que atribuimos inicialmente a la Función Pública. Estos órganos serán precisamente los llamados a establecer las grandes directrices, las líneas maestras que han de delimitar la evolución de la Función Pública, sometiénola a unos cauces que rechazan cuanto signifique improvisación, falta de coordinación o pura irreflexión. Y es así como se conseguirá algo más que una simple gestión diaria de la Función Pública que sólo resuelve los problemas a golpe de oportunidad y sin tener de los mismos una visión más amplificada e integral (69).

La planificación de la Función Pública *debe abarcar todos los aspectos y proyecciones* de ésta. Hasta no hace mucho tiempo, sólo se contemplaba a la burocracia desde el prisma del formalismo jurídico y de la legalidad vigente. El ingreso, las retribuciones, la cuantificación de los efectivos, la formación y el perfeccionamiento eran esencial, por no decir exclusivamente, analizados y decididos bajo una visión legalista, con lo que las manifestaciones de

(69) Los autores distinguen entre una gestión ordinaria de la Función Pública y una gestión a más largo plazo y de más dilatadas perspectivas. Françoise Gazier puntualiza que "cuando se habla de gestión de la Función Pública, se evoca primero lo que se puede llamar la gestión cotidiana"; sin embargo, añade, "es necesario liberarse de la cotidianidad para plantear las cosas dentro de una perspectiva a medio o largo plazo, esto es lo que puede denominarse la política general de la Función Pública". Vid. FRANÇOISE GAZIER, *op. cit.*, p. 89.

También André Molitor diferencia "una política de la Función Pública de la gestión del personal". Mientras la primera traza las reglas de conjunto y se preocupa de elaborar los principios básicos, la segunda atiende a los problemas concretos, de aplicación de normas y de ejecución de disposiciones. Vid. ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, pp. 406 a 411.

Parece que, en la doctrina, se abre paso esta distinción poniéndose un énfasis creciente en la gestión a largo plazo de la Función Pública, o sea, en la conveniencia de contar en todos los países con una política de personal público que afronte su problemática con orientación prospectiva y global.

otra índole, sea económica, laboral, sociológica, cultural, apenas eran retenidas por los órganos llamados a decidir.

Este enfoque parcial está ya siendo rebasado y lo será con mucho más ímpetu en el futuro. Es primordial, por tanto, que el tratamiento de la burocracia deje de ser unilateral como lo ha sido hasta la fecha y empiece a serlo más completo, homogéneo y totalizador, para que ninguna vertiente de aquélla sea abandonada y para que todas sean investigadas, propuestas y sujetas a discusión. Ello quiere decir que el enfoque deberá ser múltiple y que la Función Pública deberá conocerse en sus más variados frentes: desde la condición social de los candidatos al ingreso en el servicio público hasta las repercusiones de un nuevo sistema educativo sobre la configuración jerárquica de la burocracia, pasando por los efectos del reclutamiento de funcionarios sobre el mercado de trabajo, las influencias recíprocas entre el sector público y privado para la transferencia de personal, el grado de penetración de la burocracia pública en los ámbitos del poder político, etcétera, etc.

Finalmente, en cuanto que la Función Pública está inserta en un contexto político-social hemos de sostener que *precisa una planificación que la conecte con los componentes del sistema económico, social y laboral del país*. No tiene sentido inventarse una Función Pública aislada, encastillada sobre sí misma y ajena a cuanto acontece en su contorno. "La Función Pública —dicen Robert Duvillier y Pauti (70)— tiene así un puesto importante en la política de los salarios y en la política del empleo", por la sencilla razón de que cuanto hace el Estado, primer patrono de un país, desencadena una serie de derivaciones de todo tipo que es preciso preveer y dirigir. Y Marceau Long y Laurent Blanc (71) van todavía más lejos en sus opiniones, ya que, a su juicio, la situación en poco tiempo ha evolucionado radicalmente. Hace años, el Estado consideraba su política de personal "en el seno de un sistema aislado, sin aproximación a la política de personal de las empresas y sin que estuviera suficientemente establecido una vinculación entre la política general del Estado en el plano económico y social,

(70) Vid. PIERRE ROBERT-DUVILLIERS y JEAN-MARIE PAUTI, *op. cit.*, p. 16.

(71) Vid. MARCEAU LONG y LAURENT BLANC, *op. cit.*

del Estado poder público y su política en cuanto empleador, en tanto que jefe de lo que se ha dado en llamar "la más grande empresa de Francia". Hoy, el giro sufrido ha sido de ciento ochenta grados, porque precisamente los problemas del personal público en su concepción laboral, económica, financiera, política, "son los grandes problemas actuales de la Función Pública" y los que van a merecer una atención creciente en el porvenir, mientras que los relativos a los derechos, deberes, garantías, etc., de los funcionarios se están convirtiendo en "un asunto de rutina que corresponde a la gestión cotidiana".

A la vista de lo anterior, quiere decirse que la planificación de la Función Pública va a ser un empeño ineludible porque sus implicaciones de todo género son de tal relevancia que sería temerario dejarlas al juego ciego del azar o de la imprevisión. Por ello, hay que esperar que, en lo sucesivo, la política del personal público no se ejecute exclusivamente desde una instancia única, sino que, tanto en su concepción como en su realización, intervengan varios Ministerios, debidamente coordinados tales como el de Hacienda, el de Trabajo (72), el de Educación y Ciencia, el de Presidencia del Gobierno, etc., porque sólo, a través de una unidad de criterios y de actuaciones, la Función Pública podrá proyectar efectos favorables y en todas las direcciones.

En este sentido, la Función Pública española (73) tiene por

(72) Una de las cosas que más llama la atención en nuestro país es la nula relación entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Trabajo en orden a conjuntar la acción de ambos Departamentos para ordenar la Función Pública desde el punto de vista laboral y para examinar las incidencias y repercusiones que ésta ocasiona en el mercado de trabajo y en el volumen de empleo.

Ahora, por ejemplo, que el país atraviesa una crisis muy profunda en el orden económico y que arroja cifras inquietantes de paro, ¿se ha intentado estudiar las posibilidades que la Función Pública tiene para aportar soluciones a este gran problema nacional? Creemos que no y ello no deja de ser criticable por cuanto que es evidente que el Estado puede y debe regular el acceso a sus plantillas y destinos, según las circunstancias de cada momento, intensificando o reduciendo aquél de acuerdo con la propia demanda social.

(73) Vid. VICTORIO MARTÍN MENDICUTE: *Los recursos humanos en la Función Pública*, Comunicación a las Jornadas de Estudios sobre la burocracia española, organizadas por la Asociación Española de Administración Pública, Madrid, 1971, en ciclostil.

También vid. ALBERTO GUTIÉRREZ REÑÓN: *La programación de efectivos*, en Mesa Redonda sobre los problemas actuales de la Administración de Personal organizada por la Escuela Nacional de Administración Pública, sin fecha, en ciclostil.

delante una tarea ingente para ponerse al día en este planteamiento planificador que venimos haciendo. La previsión de efectivos, la planificación del reclutamiento, la programación de la selección del personal, el estudio de sus costes, la estimación de necesidades por grupos o estratos profesionales, son otros tantos campos a considerar, con el fin de establecer su pronóstico y de asegurar su control a lo largo de un período de tiempo determinado. Por otro lado, es fácilmente comprensible que, dentro de esta exigencia general de previsión y planificación de la Función Pública, hay ámbitos en los que se patentiza más tal exigencia, como son, por ejemplo, el de la educación, el de las comunicaciones telegráficas y postales, el de los servicios de inspección fiscal, el de los servicios médicos y hospitalarios, etc., etc., en los que se pueden hacer previsiones a partir de métodos científicos y bien contrastados por la experiencia.

Pero, a su vez, no conviene olvidar que, como se ha afirmado (74), "para los planificadores, la Administración no constituye un dominio reservado, sino que es un agente económico, un empleador, con igual razón que todas las empresas"; por tanto, no basta una planificación de la Función Pública pensando sólo en sí misma sino que se impone una planificación que conecte la Administración con los demás órganos planificadores del país ya que, como se ha indicado más arriba, la Función Pública influye decisivamente en la política de rentas, en el mercado de trabajo y en la política de empleo.

Intentando sintetizar en pocas palabras el alcance de la planificación que reclamamos para la Función Pública futura, podemos sentar los siguientes postulados: *primero, la Función Pública debe planificar su expansión y su crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo, para una utilización racional y óptima de todos sus efectivos; y segundo, en cuanto el Estado es el más representativo empleador del país, la planificación de su personal ha de conjugarse con la de los demás órganos o instancias con competencias en este tipo de problemas* (75).

(74) Vid. "L'adaptation de l'administration du personnel de la fonction publique a l'évolution sociale", *op. cit.*, p. 66.

(75) La planificación de la Función Pública no será, en cualquier caso, una tarea fácil de alcanzar, porque, como advierte Alain Plantey, "la programación no

III. RECAPITULACION FINAL

Al entrar en la recta final de este trabajo, resulta oportuno trazar una síntesis final del mismo que sea condensación de su contenido, a la vez que resumen esquemático y selectivo de sus sugerencias, ideas y opiniones.

“Las sociedades —ha escrito Georges Burdeau— van siempre con retraso en relación a su destino”. Esta misma puntualización es válida si la aplicamos a la Función Pública española, lanzando nuestros presentimientos y averiguaciones hacia adelante. La evolución social marcha tan velozmente, la sociedad se transforma de modo tan súbito y espectacular que nuestra burocracia corre el inminente peligro de verse rebasada e incluso de verse “contestada” en su propia razón de ser.

Frente a los tiempos nuevos que se avecinan, lo importante es *adquirir conciencia* de que el escenario social está en ebullición, de que el Estado no se ha de inmovilizar en esquemas periclitados y de que la Función Pública no puede seguir actuando desde premisas caducas y desde moldes envejecidos. Si la sociedad se va tornando más democrática y abierta, más enriquecida en bienes y servicios, si el Estado, como le califica Georges Burdeau, “es el instrumento de creación del porvenir” y cuya misión ya no va a ser tanto afirmar la autoridad como encauzar las energías sociales hacia cotas más altas de desarrollo, ¿qué otra alternativa le queda

puede llevarse adelante más que si hombres capaces se consagran a ella”, añadiendo que “hace aparecer en ellos un estado de espíritu hecho de voluntad, de iniciativa y de eficacia, y por consiguiente profundamente diferente del pragmatismo oportunista y del quietismo que les caracterizaba con anterioridad”.

Por otro lado, “la introducción de nuevos modos de razonamiento y de acción entraña la necesidad de una formación particular” y, por ejemplo, en los estudios universitarios, puntualiza el autor, se deben sustituir en los candidatos a la Función Pública los conocimientos demasiado jurídicos por los matemáticos y econométricos.

También las exigencias planificadoras reclaman, ante la evolución veloz de las necesidades de los servicios públicos, “la generalización del perfeccionamiento de los agentes, —dice Alain Plantey— prepararles no solamente para las nuevas funciones, sino también para la animación del público, por oposición a los viejos hábitos de mando”. A su vez, “una política de personal, a largo plazo, deberá permitir a los servicios públicos hacer frente a sus nuevas necesidades en este dominio”, de tal manera que normas especiales se apliquen en lo que toca a reclutamiento, destino y remuneración de los funcionarios que pasen adscritos a unidades de programación y previsión. Vid. ALAIN PLANTEY, *op. cit.*, pp. 149 a 151.

a la burocracia si no es la de acomodarse al cambio y plegarse a los procesos renovadores que acontecen a su alrededor?

En encrucijadas de cambio como las que vivimos, *el error más grave sería proclamar a ultranza el protagonismo de una Función Pública conservadora, hermética y bloqueada sobre sí misma*. Cuanto se ha escrito en las páginas anteriores va dirigido a posibilitar la entrada en juego de una Función Pública promotora del progreso económico-social, exenta de formalismos estériles e incitadora de creaciones y de reformas cuyo destinatario sea la colectividad. Pero es incontrovertible que estas metas nunca podrán ser logradas si con lo que se cuenta, a la hora definitiva de la acción, es con una burocracia escindida y dividida en clanes, alérgica a la capacitación de sus miembros, manejada por el capricho de los políticos y celosa más de sus prerrogativas y privilegios que de sus compromisos y de sus lealtades.

La burocracia que este país, como los demás, va a necesitar en el futuro es *una burocracia móvil, asimilada en su régimen legal a los otros grupos sociales, receptora de los avances técnicos y de las mejoras científicas en el campo de la organización, y en todo caso, unificada en su gestión pero diversificada en su actuación*. Una burocracia, en definitiva, con capacidad de reacción para amoldarse a las transformaciones socioeconómicas y en la que predominen los valores del dinamismo, de la creación y de la efectividad.

