

EL FUNCIONARIO PÚBLICO: SEÑAS DE IDENTIDAD

Por VALENTIN R. VAZQUEZ DE PRADA

«La burocracia es una de las formas más eficientes de organización humana. Pero resulta muy difícil obtener un cuerpo organizado así, y todos los esfuerzos pueden acabar en un monstruo hipertroficado, turbulento, endurecido y enmarañado de formalismos políticos, en lugar de un instrumento político.»

(C. WRIGHT MILLS: *La élite del poder.*)

Sumario: 1. Acotaciones a la evolución histórica de nuestra función pública.—2. Notas tipificadoras del funcionario público.—3. La profesionalidad o el profesionalismo.—4. Fórmulas aplicativas de la profesionalidad.—5. La neutralidad política.—6. La naturaleza de la relación de servicio funcionarial.

1. Acotaciones a la evolución histórica de nuestra función pública

Normalmente, los distintos grupos sociales en las etapas de cambio se plantean su rol y revisan su función, sin perjuicio de continuar a lo largo de su existencia, poniendo al día—en una tarea de comprobación constante—sus propios mecanismos defensivos. Naturalmente todo este *aggiornamento* viene condicionado por la misma fuerza cohesiva del grupo que corresponde, pudiendo formularse una ley similar a la de Gresham: al igual que la moneda mala expulsa a la buena, así también grupos sociales incoherentes o de escasa adhesión (entendiendo por grupos cualquier tipo o clase de otras pequeñas agregaciones que ocasionalmente pueden llegar a ser los que inexplicablemente se llaman «grupúsculos», que realmente no son más que grupos

mínimos que demuestran por sí mismos la realidad grupal), predominan sobre los otros.

En medio de tal contexto, la existencia de grandes grupos, o colectivos, contrasta con la pluralidad y tamaño de los restantes grupos o, al menos, de aquellos que por sus dimensiones constituyen el arquetipo de todos ellos. Aquí reside una de las causas de la escasa comprensión sindical del movimiento funcionarial y ahí también radican los blancos u objetivos divisionistas o segregacionistas de los demás grupos ante la unidad funcionarial; el colectivo de funcionarios, por su volumen, por su número, actúa de revulsivo ante los demás grupos por cuanto su aparente estabilidad contraataca gráficamente la imagen de bamboleo, de dispersión, centrifugada, que presentan los demás grupos.

Como el proceso irá inexorablemente creciendo (1), el resultado se irá suscitando tanto en el plano colectivo como en el del funcionario público en singular, por lo que hoy como nunca aparece como necesaria la búsqueda de lo que ya con lenguaje común

(1) El panorama descrito se confirma por la vía de las autonomías de tal modo, que el impresionante equipo de burócratas estatales irá dividiéndose entre las distintas Comunidades Autónomas, por lo que su reducción será gradual y progresiva, hasta la configuración de un *residuum*.

Ver, con la ironía y la profundidad que le caracteriza, el magnífico trabajo del profesor ALEJANDRO NIETO, que hace un extraordinario retrato de la situación actual del funcionario público español en su trabajo «La noche oscura de la función pública» (por supuesto española), Cuadernos Económicos de ICE núm. 13/80, publicados por *Información Comercial Española*. Aunque sus referencias son a nuestro país, no se crea por el lector que están lejanas del mismo otras burocracias; en Estados Unidos, del que se copió, el *merit system*, en el que tantos vieron una panacea para nuestros históricos males burocráticos, está casi en trance de derribo, no aplicándose más que en los más inferiores niveles, por paradójico que nos resulte, tal como ha puesto de relieve el reciente cambio de la Administración Reagan. En otros países, como Francia, tan paradigmática en este terreno, críticas tan acerbas como ésta se han hecho ya desde el pasado siglo por personas ajenas al mismo, aumentando así el valor de su crítica; son testimonios literarios los que citamos, tan gloriosos como los de ALFONSO DAUBET con *La cartera de Bixiou*, y, sobre todo, el genial GUSTAVO FLAUBERT con su *petite chef d'oeuvre* «Una lección de historia natural: el oficinista», incluida en España en el volumen *Aprendiz de escritor (1830-1838)*. Cuadernos Marginales, 50, Tusquet, ed. 1975, cuya lectura aconsejamos fervientemente.

Posteriormente el profesor NIETO insiste en parecidos planteamientos en su ponencia en el simposium «El Estado y el sector público», días 18 al 19 de febrero de 1981 (Madrid), apostillado por el profesor MARTÍN RETORTILLO, con su prontuario de documentos sobre los males burocráticos, cuya antigüedad se remonta, como menos, al pasado siglo. Ver también en el mismo libro M. A. ALBALADEJO CAMPOY: *Pasado, presente y futuro de la función pública española. Una propuesta de reforma*, que propone un esquema reformativo que para J. Arévalo, interviniente en el citado simposium, se inspira, precisamente, en la Administración militar, siendo, por ello, rechazable.

podemos llamar las «señas de identidad» del funcionario público en general.

Hasta ahora, como factores aglutinantes del propio colectivo, figuraban una serie de notas significantes del mismo, como eran la estabilidad (2), la permanencia, el carácter estatutario de la relación orgánica de servicio, notas que se han ido deteriorando a medida que la sociedad intentaba generalizar sus nuevos esquemas. En oposición a la estabilidad, se han estado barajando otras notas procedentes del campo exclusivamente laboral, paralelamente con una reacción envolvente que buscaba globalizar la misma denominación laboral, por sus mismas connotaciones sociales, procurando en una primera etapa la unidad de todas las fuerzas laborales, y en una segunda, generalizar por la vía del número los problemas hasta entonces exclusivos de determinadas partes del sector laboral.

La inserción en un mismo cajón de sastre de problemáticas dispares produjo el efecto *boomerang* de nivelar las distintas situaciones del colectivo burocrático, pero desde la base, de manera que tales situaciones quisieron ser superadas desde la perspectiva de una plataforma reivindicativa (que de mínima pasaba a ser máxima a medida que como toda plataforma tendía a ser maximalista en sus objetivos).

Las divisiones únicamente se producían desde la perspectiva de los Cuerpos, siguiendo la pauta histórica originaria, en donde aparecen los primeros atisbos del régimen jurídico de la función pública, que puede considerarse en su actualidad—desde siempre—como una generalización, en ocasiones fallida, de una serie de notas predicadas de determinados funcionarios (que comenzaban a constituirse en Cuerpos). Desde el primer momento nuestra función pública, desde la perspectiva de su reglamentación, aparece como un aluvión compuesto de notas, cada vez mayores,

(2) Reveladoramente, en nuestra época se arremete desde los otros grupos sociales e incluso a nivel individual la tradicional estabilidad de la función pública, llegándose a considerar como un privilegio de los funcionarios frente a la restante población laboral, sujeta a los azares de la crisis de empleo y de los expedientes reguladores del mismo. En el fondo, en estos argumentos críticos late una crítica contra la propia estabilidad estatal, ya que la ausencia de solución de continuidad a nivel estatal se produce por la existencia de un grupo de personas, empleados públicos, que operan por encima de los cambios políticos y de alternativas en las más altas magistraturas políticas y constitucionales.

pero cuya extensión general no es total (3), de forma tal que la legislación vigente sobre funcionarios públicos es el último paso de un proceso histórico que arranca de un grupo de funcionarios que consiguen un trato específico de los poderes en aquel momento gobernantes, trato que se irá formalizando y consolidando y que sucesivamente se irá extendiendo a otros nuevos colectivos de funcionarios—la tónica de los Cuerpos especiales tiene aquí su virtualidad—hasta llegar a ciertas cotas de generalidad cuando ven la luz los primeros equipos de auxiliares, a quienes se les reconoce la inamovilidad, como una nota que pasa a ser sustancial con todo el régimen de la función pública.

Las consecuencias de este proceso histórico se reflejan en la legislación vigente que consagra por una parte la división de Cuerpos, y por otra, monta sobre tal división un trato distinto, de forma que esa legislación sólo es general para los mal llamados Cuerpos generales, mientras que sobre la existencia de Cuerpos especiales se arbitra una legislación que muchas veces está en contradicción con la legislación general, pero que se mantiene en pie en razón de su misma especialidad (jugando a su favor con el propio tecnicismo jurídico).

Todo este sincretismo histórico y legal condiciona—como lo ha hecho en el pasado—la propia visión—exterior o interior—de la función pública, ya que el parcialismo con que se ha venido configurando ha conducido al divisionismo y al gregariocinismo de los mismos funcionarios públicos, radicando aquí uno de los principales motivos del fracaso de las presentes llamadas al sindicalismo militante y a la participación activa de grupos tan distintos de empleados públicos.

(3) Todavía permanecen intocados algunos sectores funcionariales que prueban a las claras tanto la imperfección de la presunta generalidad de nuestro régimen de la función pública, como es, entre otros, el de los funcionarios docentes, como la escasa precisión conceptual y sociológica del funcionario público. La nueva terminología de «funcionario docente» denota un excesivo puntillismo frente a la denominación general y usual de «funcionario público»; existe un largo anecdotario de repulsa a su condición funcionarial por algunos miembros del citado sector, como son sus frecuentes alusiones críticas al burocratismo público—como si *per se* ellos no fuesen funcionarios—y sus descargas anímicas en supuestos retrasos administrativos en la percepción de haberes; cuidan con mimo la imagen brillante de mariscales napoleónicos, a quienes acompañan muy atrás, a manera de intendencia, los restantes colectivos de funcionarios públicos.

Asimismo, sobre tan difuso panorama unitario (4), pretenden operar estudios doctrinales olvidadizos de las particularidades, que llevan a categorías conceptuales imprevisibles, realidades por ellos deformadas bajo la pretensión —tan típicamente doctrinal— de hallar conclusiones globales, aplicables para todos (el interés de los estudios es tanto mayor cuanto mayor sea su ámbito de aplicación), dándose además la impresión de una unidad artificial, aunque con el riesgo de su ribete científico, consagrándose de este modo lo que es un simple espejismo óptico basado en un deficiente conocimiento de la realidad, como diría un marxista.

2. Notas tipificadoras del funcionario público

Es harto llamativa la representación gráfica de dicho factor personal dentro del marco de signos y funciones sociales, por cuanto se le incluye más para su caracterización en una escena total, al destacar su condición de miembros de una organización (5) que en una particularización de sus rasgos individuales más notables. Creemos que el Derecho no ha tenido influjo alguno en tal consideración o tratamiento, pues el hecho de poner

(4) Con un ahínco digno de mejor causa, se viene insistiendo, incluso desde el ángulo oficial, en la unidad puramente semántica de nuestra función pública, haciendo tabla rasa, por motivos políticos, de sus diferencias; de ahí el temor funcional —del empleado medio y bajo— a las pomposamente llamadas «reformas administrativas» que parecen querer olvidar tales diferencias, uniformando lo que realmente es disforme y disfuncional (véase, como prueba, las anunciadas «Medidas para la reforma de la Administración», informe, según su divulgación en *Ya* del 20-XI-1980).

(5) Son todos los estudios de la Burocracia, que integran casi la totalidad de trabajos sobre el funcionario público, los que subrayan el papel de una organización que parece engullir las personalidades de sus miembros en una revigorización de los viejos cuentos infantiles, de ballenas glotonas, devoradoras de niños malos y «singulares». En tales estudios prevalece la abstracción, el conceptualismo y hasta el nominalismo que frecuentemente llega a «rizar el rizo», elevando a la organización a *causa causans causate*, a manera del motor que engendra el movimiento.

En la actualidad se observa una renovación en este planteamiento, como es el caso de M. RUSCIANO: «L'impiego pubblico in Italia», Il Mulino, Bologna, 1978 (ver el comentario crítico de L. Ortega, de *REDA* núm. 26/1980, pp. 529-530, al que pertenecen las siguientes frases: «... en la obra de Rusciano se destaca de forma singular la denuncia de la identificación entre organización burocrática y la relación funcional del empleo público, desconociéndose en una primera época la disparidad de intereses insertos en la relación funcional, o cuando esta contraposición era formalmente reconocida, se minimizaba el desarrollo de las consecuencias implícitas en esta contraposición de intereses en aras de un interés superior constituido por el interés de la organización administrativa» (las cursivas son nuestras), y concluye: «La necesaria identificación entre interés público e interés de la organización burocrática basada simplemente en la naturaleza jurídica de la administración, es precisamente uno de los temas básicos que debe ser objeto de revisión dentro de la materia funcional.»

de relieve determinados aspectos de su relación orgánica o de servicio no debe significar lo que se ha querido significar desde tal perspectiva, pues de lo contrario habría que llegar a una síntesis anuladora de la personalidad jurídica de algunos miembros de la colectividad, lo que a su vez iría en contra del mismo significado del Derecho, que ha venido reconociendo *status* jurídico incluso a «personas» ficticias (prácticamente, a pesar de la desaparición de la antigua institución medieval de la «muerte civil», supondría su «realimentación» o *feed-back* a través de la desaparición «personal» del ingresado en los escalafones funcionariales, lo que paradójicamente va en contra de sus técnicas selectivas, en donde abundan las exigencias de requisitos «personales»).

Más allá de su denominación, lo cierto es que existe un gran confusionismo sobre el significado y caracterización del «funcionario público» (6), amparado en un negativismo de su pasado, que se suele rechazar en bloque como desfasado o desacompañado, o incluso repudiable en virtud de la profunda crítica social a que ha estado sometido. A la manera de «borrón y cuenta nueva», en muchos funcionarios públicos desearían cambiar la visión que ofrecen a la sociedad para incardinarse en un proceso que consideran más conforme con los «tiempos modernos». Sobre ellos hay también una presión social que indaga en la organización burocrática para su modernidad, residiendo en la conjugación de ambas visiones las excelencias originales de las técnicas actuales de actualización y modernización de las personas dedicadas al servicio público y los locales, en donde aquéllas desenvuelven su trabajo. A través y mediante tales técnicas se buscaba un acercamiento del mundo burocrático oficial al mundo de las oficinas privadas, así como de las costumbres ortopédicas de los

(6) En una reciente publicación, como es la revista de la *MUFACE* núm. 16/12, 1980, se hace eco de la necesidad que exponemos en el presente trabajo con un *dossier* sobre «el nuevo funcionario»; en su interior se pregunta sobre la nueva imagen del funcionario y sobre qué es y qué tiene que ser el funcionario español de la década de los ochenta. Las notas que, a juicio de los redactores de la revista, deben caracterizar a ese funcionario público de los ochenta, son las siguientes: más profesional, neutralidad política, *ejemplar dedicación* derivada de unos ingresos suficientes, saber valorar las alternativas sindicales para su defensa, capacidad de análisis y observación ante las demandas de la sociedad. Aunque apreciamos una renovación en el *facing* del funcionario público, no parecen agotadas las posibilidades de un mayor análisis, en la significación de las notas del funcionario público, nos remitimos a juzgarle como «nuevo» para evitar soluciones de continuidad.

burócratas públicos a la flexibilidad propia de los empleados de empresas privadas. Durante bastante tiempo, los recursos ofrecidos por los estudios de Organización y Métodos permitieron creer en una ósmosis de ambos mundos, cuando la realidad final no enseña un tapiz de distintos colores, más fuertes o menos, según su influjo, pero, en términos generales, de mayor apariencia que contenido, en donde siguen prevaleciendo comportamientos tradicionales y ópticas estáticas en un mundo tan sujeto a cambios como éste en que vivimos.

3. La profesionalidad o el profesionalismo

En primer lugar, para encajar en el marco adecuado la figura que nos ocupa deberíamos señalar su «profesionalidad». El funcionario público es un profesional que, de acuerdo con los postulados sociológicos (7), hace del servicio al público o de aquellas instituciones públicas que tienen por objeto servir a los intereses públicos, su legitimación existencial.

La aplicación de la noción de «profesión» al campo funcional no resulta fácil ni unánimemente admitida por los sociólogos, demostrándose una vez más el parcialismo académico y científico en el enfoque de su problemática; existe un inventario de profesiones y, entre ellas, se mencionan a título individual algunas cuyos titulares merecen la categoría genérica de «funcionarios públicos» (8), pero no esta misma denominación. Sin embargo, se reconoce que «... la profesión, antes que el sentido crematístico

(7) Ver J. TOROLÍ DUQUE: «Fundamentos teóricos de la moral profesional», dentro del libro colectivo *El nivel ético del profesional español*, publicaciones del Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1975. La profesión, para este autor, se considera «... sobre todo, como un deber específico de fidelidad a una función social determinada y a un modo honroso de ganarse los medios de subsistencia».

También ROHR, J. A.: *Ethic for Bureacrats* (An Essay on Law and values), West Lafayette, Indiana, 1978.

(8) Del libro antes mencionado parece deducirse, apoyándose en el gran prestigio de sociólogos como PARSONS y WEBER, que «profesionales» sólo son los de elevado *status* social y un poder social considerable, aparte de por otras notas, para nuestro caso, ahora, secundarias. El autor de la obra, no obstante, se mueve desde el prólogo en una contradicción, porque por una parte intenta superar la dicotomía «profesión» y «oficio» y por otra sigue considerando como «profesional» al que ejerce un trabajo especializado. Cabe que nos preguntemos, según esto, si el funcionario público entra en el marco (el autor para nada le alude, a pesar de su mención concreta de algunas profesiones—para nosotros claramente «públicas» o «funcionariales—, como la de los magistrados, profesores, etc.).

de la remuneración, tiene el sentido de "servicio a la sociedad" y "el deber de fidelidad" a la función desempeñada». En cualquier caso, la explicación de todas las dudas existentes sobre el particular procede de la vieja disquisición entre profesiones y oficios, que confirma una vez más el influjo de las instituciones canónicas sobre la propia organización administrativa o pública del Estado. De tal origen, así como de las connotaciones históricas de todo tipo que acompañarán tal diferenciación (9), es desde donde se llega a esa situación presente en la que persiste tal lastre histórico, produciendo la confusión sobre la «profesionalidad» u «oficialidad» del funcionario público. Esta diferenciación tiene, evidentemente, un matiz clasista, y desde todos los ángulos su mantenimiento es trasnochado, aunque es obvio que este manejo tiene unos propósitos y unos objetivos, puesto que si, aparte de esas notas a que nos hemos referido, la profesión se caracteriza «por un alto grado de capacidad técnica», «por la existencia de reglamentación» y «por un fuerte sentimiento de honor de clase y de solidaridad», es claro que todas ellas concurren—o deben concurrir—tanto en el funcionario público como especie, como en la función pública en general, como *genus*.

El mundo moderno ha ido imponiendo un acercamiento entre ambos términos, hasta el punto de que, por propia evolución en la realidad social, se destacan hoy como rasgos característicos tanto la burocratización de las profesiones (10) como la profesionalización de los oficios. Los rasgos típicos que desde el ángulo sociológico venían significando a cada una de las organizaciones—burocrática y profesional (11)—van imbricándose en la otra y tornándose recíprocos; más aún, marginando sus diferencias formales y aludiendo a dos connotaciones modélicas, como son el «*status* adscrito» y «el servicio al sistema» (en la primera de tales

(9) Desde la perspectiva de la doctrina social de la Iglesia, una de las principales premisas en el análisis de la temática social; en su lenguaje tradicional, los trabajadores son los que desarrollan una actividad que «el lenguaje vulgar» califica de «oficio» (Encíclica *Quadragesimo Anno*).

(10) Así GONZÁLEZ ANLEO, en su trabajo «Niveles de profesionalismo», del libro ya citado de TODOLÍ DUQUE, quien habla de «la creciente burocratización de la mayor parte de las profesiones», quizá como manifestación particular de esa «burocratización del mundo», de que hablaba hace décadas Bruno Rizzi (obra traducida recientemente en España, Ed. Península).

(11) Nos parecen muy acertados los que señala el autor citado en nota anterior, página 67.

organizaciones) y el «*status* adquirido», y «el servicio al cliente» (en la segunda), todos podemos ver como deseable la persistencia en las dos últimas, revelándose en su posesión las mayores conveniencias ofrecidas por los datos de la organización profesional, sobre los que debe presionarse en pro de la profesionalidad cada día más demandada de los funcionarios públicos; repele a cualquiera de ellos permanecer para toda la vida en un «*status* adscrito» y en servir al sistema, cuando lo que buscan es perfeccionar su carrera administrativa, adquiriendo cada vez un nuevo *status* (*status* adquirido) y servir al público (y no al sistema) a quien se sirve, sirviendo a aquél; al menos, esto es cierto desde la perspectiva de un régimen democrático.

Creemos que es en esta nota donde radica la base de todas las restantes que configuran el funcionario público, hasta el extremo que éstas vendrán por añadidura. La apoyatura más sólida sobre la que fundamentar todas las presuntas mejoras a la función pública deberán hacerse desde la profesionalidad (12), lo que a su vez redundará en el mayor prestigio de los funcionarios públicos, a quienes no se les puede negar la preparación académica ni su perfeccionamiento. Dicha profesionalidad es comprobable en cualquiera de nuestras oficinas públicas, y sólo su reconocimiento progresivo por parte de las autoridades permitirá una sucesiva actualización de las retribuciones públicas; nos sorprende no encontrar huellas de este planteamiento en tantos trabajos como se publican sobre la función pública y la revisión actualizadora de su sistema retributivo, porque entendemos que sólo es desde la vertiente profesional como pueden justificarse demandas de mejoras salariales. Por todos es sabido la existencia de verdaderos profesionales—del Derecho o de cualquier otra rama del

(12) El manejo de otras notas más laborales o laboralistas, como sucede con el subrayado de la condición de trabajador del funcionario público, desprestigia esta nota de profesionalidad y a la larga va en detrimento de los propios funcionarios públicos. Sin elitismo ni partidismo político de ninguna clase, la rúbrica TAP (Trabajadores de Administración Pública) no persigue más que lograr la presión de la masa—la cantidad sobre la calidad—, presión que se cubre contra los propios agregados, que necesitan soluciones—sus problemas—sin hacer previamente una nivelación tan total e indiscriminada (desde la perspectiva de su defensa, véase CIRIACO DE VICENTE: *La lucha de los funcionarios públicos*, Ed. Cambio 16, Madrid, 1977). Con frase económica, diríamos que la perspectiva TAP iguala a todos los funcionarios públicos desde la base, o sea desde y/a los escalones más bajos, con lo que evidentemente sufre tanto la profesionalidad como la misma cualificación de los funcionarios públicos.

saber—entre los funcionarios públicos, profesionales extraordinariamente cualificados hasta el extremo de no tener nada que envidiar a los más notables de los que ejercen privadamente su profesión. No obstante, a pesar de su equiparación profesional, las diferencias salariales son harto astronómicas entre ellos (13), lo que ocasiona en numerosos casos el traspaso del funcionario a la empresa privada, que aprovecha todo el bagaje de conocimientos del funcionario excedente, mediante la adecuada compensación económica, sin que, por el contrario, nada de su actuación posterior en tal campo repercuta desde el ángulo de los intereses públicos (14). Lo malo es que la inexistencia de una carrera administrativa como el dato, a veces por azar, de pertenencia a un Cuerpo determinado, motiva bastantes frustraciones en este «proceso de transferencias»; frustraciones que luego repercuten en la misma Administración Pública, bajo diferentes y variadas fórmulas, como son el abandono, el desinterés, la falta de reciclaje, la pérdida de valiosos profesionales que al final pasan a integrar esos grupos de celosos empleados públicos, cumplidores fieles del Reglamento, pero ausentes de todo tipo de iniciativas

(13) El autor de estas líneas tiene alguna experiencia en este punto: un trabajo que el funcionario realiza entre el largo abanico de tareas desenvueltas en su servicio diario es—objeto de consulta—elevado a la categoría de un problema, cuya posible solución desde un despacho profesional es retribuida de manera cuantitativamente incomparable; la misma solución, ofrecida por el funcionario y puesta en marcha por los respectivos servicios administrativos, no implica ni premio ni recompensa algunos. Un caso concreto: determinado colectivo de funcionarios estatales, sujetos a un Reglamento anterior a la reciente legislación funcionarial, solicitaban la correspondiente convocatoria pública de pruebas restringidas, para cuya aplicación el citado Reglamento ofrecía dudas, dudas que, consultadas con un bufete, devengaron unos derechos económicos; tales dudas se resolvieron definitivamente por el funcionario encargado de su gestión, sin que por ésta se produjera reconocimiento alguno. Los ejemplos pueden multiplicarse cada día.

(14) Es evidente que muchos prestigiosos profesionales liberales cuentan con larga experiencia administrativa o pública, sin que tengan que pagar ni devolver nada por ella, por cuanto consideran acertadamente que lo que tendrán que pagar lo pagaron en su día, bajo la forma de menores retribuciones que las que les correspondía en comparación con los homónimos profesionales privados (lo que dejaron de percibir fue acaso más que lo que cobraron). Incluso la experiencia histórica de algunos países como Estados Unidos nos revela el recurso que las grandes firmas hicieron de estos «profesionales» «que desempeñaban cargos públicos» para su crecimiento y posterior influjo en la configuración del sistema económico nacional, que por su dominio mundial pasaría a llamarse «imperialismo» (ver, sobre este punto, el demoledor y acertado análisis de C. WRIGHT MILLS en su obra ya citada, *La élite del poder*, especialmente p. 129, donde recuerda el diagnóstico hecho, en tal sentido, por W. MILLER).

Desde otras perspectivas, como retrato reciente del complejo burocrático dentro de las macro-organizaciones norteamericanas, T. NIESKANEN: *Cara y cruz de la burocracia*, Espasa-Calpe, 1980.

que tanto podrían redundar en beneficio del público y del interés público en general (15).

Constituye una paradoja el manejo hecho por nuestros estudiosos de la titulación académica como signo clarificador de la condición funcionarial para el momento de su retribución, porque la referencia a tal signo se detiene ahí, cuando por planteamiento y por las mismas exigencias implícitas en ella, tal materia o signo debería extenderse a lo largo de la vida del funcionario de que se trate; parodiando a Stendhal, diríamos que esa titulación, tenida en cuenta en el instante selectivo, debe ser una referencia constante durante el servicio activo, tanto para su mantenimiento (a la manera de un espejo a lo largo del camino... de la vida funcionarial) como para su perfeccionamiento. La titulación académica «profesionaliza» al funcionario público desde su ingreso y le debe seguir profesionalizando, mientras siga en activo; gracias a esa titulación, resulta fácil su adaptación a los distintos puestos de trabajo que va ocupando, de manera que no es tanto la rutina—como se insiste por ahí—como esa «profesionalidad» del funcionario en su puesto de trabajo y el cambio de ese compromiso tantas veces se produzca cambio de trabajo (16).

(15) Con empeño digno de mejor causa, la mayoría de los trabajos que se publican casi siempre insisten en los mismos temas—mejora de las retribuciones—, pero ofrecen escasos argumentos tanto a la opinión pública como a las mismas autoridades competentes, para su consecución (desde un prisma algo distinto del común. Ver M. ALBALADEJO CAMPOY: «Las incompatibilidades en nuestra función pública», dos artículos publicados en el diario *El País*, días 3 y 4 de enero de 1981). Nos parece que tales mejoras podrían ser más fácilmente conseguibles desde la perspectiva «profesional» que venimos analizando. Con otra amplitud, ver, del mismo autor, su trabajo ya citado (nota 1).

(16) Resulta sorprendente, pero fácilmente admisible, la diaria constatación de traslado de un funcionario, de un Ministerio a otro, sin que se mermen sus facultades resolutorias o «decisorias»; de no ser por la profesionalidad, tal fenómeno sería inconcebible, pues frente al mejor argumento sobre la intercambiabilidad de los «usos administrativos», se alza el complejo tejido legislativo y reglamentario que configura el mundo de las atribuciones y competencias de cada Ministerio, que obligan al funcionario turnante a una etapa previa de estudio y comprensión de la legislación correspondiente, lo que, repetimos, no sería fácilmente obtenible si no fuera por esa extraordinaria «profesionalidad» de aquellos funcionarios públicos que se ven y se sienten, por encima de todo, «profesionales».

En el conocido *Informe Fulton* se incluía como recomendación para la reforma funcionarial en Gran Bretaña la necesidad de que «la Administración debe desarrollar un mayor profesionalismo», tanto diríamos entre los «especialistas» como entre «generalistas». Tal mayor profesionalismo supondrá tanto el estudio de nuevas técnicas (su avance es constante y continuo) como la profundización de las que ya se poseen y conocen (ver una síntesis del informe en Albaladejo, obra ya citada). En el plano de selección del personal mira tanto a la formación previa adecuada al puesto o trabajo a desarrollar, así como a «la conveniencia de unificar la formación» abierta

Además, la profesionalidad enlaza con otra necesidad del funcionariado: su actualización constante, hasta el punto que, desde el punto de vista neutral de las profesiones, en general, se ha llegado a escribir que «la preparación del profesional es parcialmente inagotable. No sólo puede hablarse del estudio de una carrera y de la obtención de un título... Es precisa... una preparación continua que mantenga el espíritu flexible y abierto a los problemas que surgen a cada momento...» (16 bis); «...supone en los profesionales un alto grado de interés por estar al día en todos los aspectos de su profesión y, sin duda, tanto la necesidad de actualizar datos, técnicas y métodos nuevos, como la de mantenerse en un elevado nivel de conocimientos sobre la profesión...».

Sobre la necesidad de una mayor profesionalidad, creo que todo el mundo está conforme (17), puesto que juega como contra-

también al sector privado. Sobre los males que la falta de profesionalidad está produciendo en nuestro país a los niveles orgánicos superiores, es de interés, por su condición ajena a la Administración, el artículo de JUAN BENER publicado en *El País* (3-II-1981), titulado «El tonto de la familia», título que, como todo el mundo sabe, se dio por Sartre al Flaubert de su biografía (y a quien nos referimos también en estas páginas); a los directores generales les califica de «hombres fronterizos y anfíbios, con los brazos en la política y los pies en la ruda técnica...». Por lo demás, su trabajo está lleno de imágenes corrosivas plenas de aciertos descriptivos sobre una realidad en la que nada se hace por «profesionalidad» y sí en cambio por «amateurismo».

(16 bis) L. MÉNDEZ, FRANCISCO: «Ética y praxis en el profesional», del libro colectivo, ya citado en notas anteriores.

(17) En la revista MUFACE, ya citada, donde se incluye un *dossier* sobre la nueva imagen del funcionario público, se insertan unas declaraciones de una autoridad en la materia, por el puesto público que ocupa y por sus anteriores estudios sobre la materia, L. F. CRESPO MONTES, que sucintamente afirma sobre esto: «...sobre el perfil del funcionario para nuestro futuro más próximo diría, sintetizando al máximo, que debe poseer unos conocimientos profesionales sólidos en permanente actitud de actualización...». En otros trabajos, como en los publicados en el diario *El País* por el que fue Ministro de Economía J. L. LEAL, sobre «El manifiesto de los persas y la nueva sociedad española» (días 15 y siguientes de enero de 1981), aunque no tan claramente, se pide «un nuevo sentido» para la Administración Pública, demanda que, cosa curiosa, ha sido constante a lo largo de toda nuestra historia política.

Ver también L. M.^a LINDE y A. VIÑAS: «Una nota más sobre la función pública en la reforma administrativa: sugerencias para el cambio», en la obra colectiva ya citada, *Función pública y política burocrática en España*, pp. 273 y ss., donde afirman: «Una Administración Pública profesionalizada constituye un elemento importante de estabilidad social... En un sistema democrático, en el que los diferentes partidos políticos compiten por hacerse con el control del poder gubernamental, la profesionalidad de la Administración adquiere otro tinte más relevante; ha de garantizarse, en efecto, que el aparato administrativo no vea obstaculizada su función de servir de ejecutor de las decisiones emanadas de la alternante dirección política, cualquiera que sea ésta...», señalando, como medios a emplear para conseguir tal profesionalidad, la demarcación entre los puestos funcionariales y los políticos, y «la dedicación exclusiva a las funciones públicas que realiza y, en consecuencia, la incompatibilidad con cualquier otra actividad profesional dentro o fuera de la Administración...». JOSÉ MARÍA MARAVALL («Las razones económicas», *La Calle*, núm. 150, de 9 de febrero de

partida de la otra nota que se predica del funcionario público: su neutralidad política. He ahí otro motivo en pro de su mayor exigibilidad y hasta, si se quiere, de una revisión actualizadora. Pensamos que un nuevo enfoque de la «profesionalidad» funcional acarreará una notable mejoría en el cumplimiento de sus deberes públicos, puesto que estadísticamente se ha comprobado que, si en algo se caracteriza el profesional, es en su celo en la observancia de sus obligaciones (sólo desmentida en épocas de profunda crisis social).

4. Fórmulas aplicativas de la profesionalidad

La puesta al día de esta nueva visión de la profesionalidad funcional reclamará una honda revisión de la Administración a todos los niveles, y mucho nos tememos que, ante semejante panorama, una vez más fracase toda la empresa, como diría Ortega y Gasset, por ausencia de un liderazgo que, aquí y ahora, vendría representado por todos los equipos directivos ministeriales en materia de personal que, bajo la dirección del órgano que por la Constitución tiene tal misión, como es el Gobierno (18), deberían marcar los programas y los objetivos para conseguir tan necesario fin. Desde nuestro punto de vista llamamos la aten-

1981) señala cómo, en épocas de crisis económica generalizada, como la de nuestros días, son esas «razones económicas» las que pueden impedir cualquier proceso de auténtica reforma administrativa y, por tanto, añadiríamos nosotros, cualquier renovación del tema que analizamos (este autor cita como prueba de su tesis las reacciones contrarias habidas en nuestro país frente al propósito gubernamental de regulación de incompatibilidades de cargos públicos, que se incluía en el proyecto de Ley de Presupuestos para 1981, que terminó por excluirse del mismo y pasar a configurar un proyecto de Ley que, con la denominación «Incompatibilidades en la percepción de remuneraciones del sector público», se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados (serie A, núm. 165, 20-XII-1980), acen- tuando aún más «la pobre relación coste-beneficio que caracteriza amplias zonas de la función pública».

(18) El artículo 97 de nuestra Constitución claramente enuncia tal postura de esta manera: «El Gobierno dirige... la Administración Civil...» Hay que destacar, no obstante, la magnífica ocasión perdida en dicho texto para iniciar una nueva singladura en la contemplación de nuestra función pública, puesto que el artículo 103 de nuestra superior norma jurídica se limita a reproducir principios y hasta frases ya existentes en nuestro ordenamiento jurídico (ver F. GARRIDO FALLA y otros: *La Administración Pública en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980). Sobre la redacción del citado artículo, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ opina que, desde el plano técnico-jurídico, en el que nos movemos, es *bastante desafortunada* (ver su trabajo «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», pp. 345 y ss. del libro *Lecturas sobre la Constitución Española*, t. I, UNED, 1978).

ción sobre el papel directivo reconocido al Gobierno como tal (en bloque y colectivamente) y no a uno cualquiera de sus miembros, como indirectamente acontecía en el régimen anterior (19).

El Gobierno dirige la Administración, pero de acuerdo, entre otras, con la Ley que regule el Estatuto de los Funcionarios Públicos (art. 103), Ley que, según el artículo 149, 18, será simplemente una ley de bases respecto a los funcionarios adscritos o dependientes de las Comunidades Autónomas. La normativa, como se ve, no puede ser más confusa, pues en esta materia cabía perfectamente la uniformidad con la única variante del sujeto público de quien dependen los funcionarios públicos (tan profesional *ab initio* debe ser la función pública del Estado como la de las propias Comunidades Autónomas, aunque sólo fuese para garantizar aquello que se prevé en este artículo 149, 18: garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas y, por consiguiente, ante los funcionarios que las componen).

Desde el ángulo estatal—que naturalmente podrá seguirse por las Comunidades Autónomas—debería exigirse mayor rigor en las titulaciones, clarificando una confusión actual, que espera su dilucidación; no puede permitirse que en unas pruebas selectivas se admitan licenciados, por haber concluido la carrera universitaria, y en otras se agregue la formalidad del título obtenido tras superar unas específicas pruebas (20).

Las titulaciones académicas estarían en función de los niveles organizativos; si la Administración pública no es una organización amorfa, sino con una cabeza y unos miembros y, por tanto, con una línea jerárquica, tenemos ya los niveles que piden su obligado paralelismo con los títulos profesionales, si no queremos frecuentar la consolidación de una organización burocrática, con

(19) En el artículo 13 de la Ley Orgánica del Estado se aludía al Consejo de Ministros, compuesto por el Presidente del Gobierno y los Ministros que «... determina la política nacional...». Es paradójico observar que en aquel régimen, tan poco partidario de la «política», se hablase de ella con primacía, mientras que en el precepto constitucional reseñado, se distingue la política, de la Administración; el deslinde es más correcto, quizá por aquello de «a cada uno, lo suyo».

(20) La cuestión nos lleva a esta pregunta: ¿cuándo se es licenciado por una Facultad o Escuela Técnica Superior, por ejemplo? Es obvio que se trata de una cuestión puramente administrativa, pero de relativa importancia, no sólo para participar en las pruebas selectivas, sino para la misma valoración de los títulos académicos.

más cabezas que brazos, como habitualmente se ha venido criticando a la Administración española.

Ingresado el funcionario, ya en cada Ministerio o por la misma Presidencia del Gobierno se deberían hacer cursos de reciclaje obligatorios, actualizando la misma preparación profesional que la posesión de los títulos revela, acompañados de la impartición de otras materias comunes y especiales, cuya conveniencia habrá ido suscitando el mismo tiempo. Estos cursos podrían efectuarse cada cinco años, rotativos a lo largo del año (21).

Habría que reconocer una garantía a la «profesionalidad» del funcionario público. Lo mismo que, en la actual Ley de Presupuestos, se fomenta su productividad (22), para de este modo vigilar por la propia pureza del sistema, no es serio ni responsable —y mejor, ejemplar— exigir una determinada titulación, para luego, en la vida diaria del funcionario, hacer caso omiso de la misma (lo que permite la producción tan proliferada durante estos últimos años de las consultas desde los mismos despachos públicos a despachos profesionales, de temas y cuestiones sobre los que los mismos funcionarios profesionales deberían informar y, en su caso, resolver).

El paroxismo por la titulación y, por consiguiente, en este plano de la profesionalidad llegaría con una nueva estructura de Cuerpos en base a tal criterio, o sea la agrupación de los funcionarios en base a sus títulos académicos, pues la mayoría de los estudiosos a que genéricamente nos hemos referido fijan el factor guía de las retribuciones en la igualdad de los niveles académicos exigidos en las pruebas selectivas de los distintos Cuerpos, exigencia que ha contado con un doble apoyo en nuestra sociedad; por un lado, la llamada «titulación», y por otro,

(21) En Estados Unidos la práctica de estos cursos está generalizada; hasta los máximos directivos de las mayores empresas del país están obligados a participar en tales cursos (ver una manifestación en la revista *Perspectivas*, 1980).

En este país, tradicionalmente tan antiburocrático, se ha subrayado por algún que otro autor (como es el tan citado C. W. MILLS) que en la burocracia—cuanto más profesional, mejor—es donde reside la única garantía y defensa del interés común, poniendo justamente el acento en una verdadera preparación formal, único soporte que, según él, debe apoyar la carrera burocrática.

(22) Con carácter fuertemente innovador, en esta ley, vigente durante 1981, se establecen en su artículo 9 unos créditos para «productividad» en la función pública, para «la financiación de programas conducentes a mejorar la eficacia y productividad de la función pública...» (publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 30 de diciembre de 1980).

la opinión —acertada— de que, a mayor nivel académico, hay base para exigir aumentos de sueldo, al ser éste el único criterio objetivo que puede manejarse en el maremágnum de subjetividades que constituye toda nuestra organización burocrática (23). Los puestos de trabajo aparecerían entonces calificados en las respectivas plantillas orgánicas por niveles o títulos académicos, suprimiéndose de este modo las luchas —a veces internas y sordas, y otras públicas— entre los distintos Cuerpos con la misma titulación para apropiarse tales puestos. Resulta obvio el producto final de esta simplificación, ya que la misma titulación permitiría obtener, tras las oportunas pruebas selectivas —ya recopiladas todas en un solo órgano—, unos funcionarios públicos que luego podrán ser adscritos o destinados a los distintos Departamentos ministeriales.

Es absurdo continuar hablando y sosteniendo, como se hace desde la óptica de los Cuerpos especiales, en la especialización, con su correlativo cotejo de pruebas diversificadas, de multiplicación de órganos de personal, de proliferación de Cuerpos, etc., siendo así que en nuestra Administración pública nos encontramos con el antecedente de los Cuerpos Generales, que perfectamente y tras larga experiencia cuentan con unos servicios diversificados, mayoritariamente interdepartamentales, sin que los Ministerios ni los propios afectados hayan sufrido quiebra alguna en su funcionamiento o preparación; Cuerpos generales en algún caso con profunda formación técnica y jurídica, como es el Cuerpo Técnico (24), que suficientemente ha acreditado el elevado prestigio de su titulación académica, que le ha permitido —y permite— desempeñar una gran labor a todos los niveles de la mis-

(23) Por vez primera hemos leído la confirmación de este punto en una de las «Conclusiones del Primer Congreso de la Ingeniería Técnica Española», celebrado en Valladolid durante los días 21 a 23 de noviembre de 1980. Dentro de su capítulo VIII, «El ingeniero técnico en la Administración», se declara que la titulación de ingeniero técnico «sea considerada a todos los efectos con independencia de otras que no posean el mismo rango universitario, integrando en un solo Cuerpo a los profesionales con idéntico título académico, constituyendo un Cuerpo General de Ingenieros Técnicos de la Administración Pública que aglutine a los Cuerpos de las distintas ramas...».

(24) Sólo razones coyunturales y de oportunismo político explican su visión «general» cuando su presencia es tan habitual en las secretarías generales técnicas, donde se reconoce su gran labor como encauzadores de la actividad reglamentaria de los diferentes Departamentos. Muchos de sus miembros se han incorporado más tarde a cátedras de Derecho administrativo o a letrados de los más altos órganos consultivos o constitucionales del país.

ma. Recurriendo a cualquiera de los títulos académicos habituales para el ingreso (en todo el amplio abanico de licenciaturas existentes en nuestro país), los aspirantes seleccionados devenidos funcionarios del Cuerpo Técnico han ido dejando huellas de su honda profesionalidad, por encima de avatares políticos de todo orden y frente al grave hándicap de ausencia de todo esquema c proyecto de carrera administrativa. Sólo la persistencia en viejas fórmulas de selección y de predominio de determinados «Cuerpos especiales» sigue operando como un cuello de botella que impide el florear de una nueva Administración cuyos puestos de trabajo fuesen ocupados por los más capaces de entre los que poseen la misma titulación académica. Podrá ser utopía, pero, como alguien dijo, «el futuro ya no es como era», o como diríamos con palabras de nuestro poeta, «el futuro es mío» (nuestro) (25).

La necesita, sin embargo, el ejercicio de esa dirección que tiene encomendada constitucionalmente el Gobierno; si no, se caerá fácilmente en el taifismo más absoluto, que ya se va detectando; Starck llama la atención sobre la importancia de esta unidad de acción y dirección en el propio mecanismo de división de poderes como paradigma de las sociedades democráticas, pues «no basta frenar el ejercicio del poder del Estado para asegurar espacios de libertad, sino que *es igualmente necesaria una unidad estatal de acción...*», porque «el control del poder no puede lograrse sólo mediante una desarticulación del poder público, sino que requiere una ordenación racional del conjunto de las funciones estatales». A nadie más que a los Cuerpos auténticos de funcionarios profesionales, ajenos a partidismos y banderías políticas, interesa esa unidad de dirección, al estar lejos de los centros de poder —en virtud de su misma profesionalidad y, alternativamente, por su neutralidad política—. Su falta será a ellos a quienes más perjudicará, porque *«la impotencia y el desorden dan libertad sólo a los más fuertes (26), pero amenguan el estándar general de libertad e igualdad en el Estado»*.

(25) ANTONIO MACHADO: *Juan de Mairena*.

(26) Ver CHRISTIAN STARCK: *El concepto de Ley en la Constitución alemana*, Colección Ciencia Política, Centros de Estudios Constitucionales. Madrid, 1979, especialmente pp. 320 a 325. Para él las leyes de organización—como son aquellas que atribuyen ese poder de dirección—son las que permiten los mecanismos de contención a la concentración del poder del Estado, y cita a KACI para reforzar su visión sobre esa unidad de dirección y de acción como base para el mantenimiento y desarrollo

Sugarman y Campbell consideran, como propuestas a tener en cuenta en las modernas políticas de personal, el reforzamiento precisamente en la política de personal hasta el extremo que, según ellos, este reforzamiento implica una segunda o tercera profesión (27), puntualizando además el enorme valor que la profesión tiene para cualquier empleado público. Por su parte, Ortega subraya el relevante rol ocupado por el aspecto profesional tanto en la gestión del poder como crecientemente con la Administración intervencionista (28), mucho más, añadiríamos nosotros, ampliando su línea de pensamiento, cuando por haber cambiado el Estado su misma condición—de autoritario a democrático— queda obligado a actuar dentro del máximo respeto de los derechos individuales.

5. La neutralidad política

En cierto sentido diríamos que es la otra cara de la moneda de la profesionalidad—lo que aumenta la importancia de esta última—, pues dicha nota excluye el partidismo político; desde un punto de vista objetivo, si el conocimiento excluye el partidismo, así también la profesionalidad o el profesionalismo exige la neutralidad política. Es como el anverso y el reverso de una misma medalla, que frecuentemente se ha olvidado tanto por los expertos como por los mismos centros de poder competentes en la ordenación del sector de empleados públicos.

Curiosamente, a pesar de las habituales críticas contra esta neutralidad, lo cierto es que ningún aparato más sumiso a las

de una comunidad libre: «Von der Klassischen Dreiteilung; zur um Fassender Genaltenteitung», en *Escritos*, homenaje a H. Huber.

Diríamos nosotros que a los Cuerpos de altura, en donde se llegan a involucrar con las funciones constitucionales, los recientes devaneos sobre las incompatibilidades han probado por enésima vez dónde están los límites del poder.

(27) Ver su trabajo en *Documentación Administrativa* núm. 187, julio-septiembre de 1980, sobre los nuevos horizontes en la política de Dirección de Personal, en un mundo cambiante, pp. 223 y ss.

(28) L. ORTEGA: «Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 28, julio-septiembre de 1980, pp. 423 y ss. Su tesis es que un Estado es tanto más democrático cuanto menos sea el número de normas exorbitantes y privilegiadas frente a los derechos y libertades de los individuos. «Cuando éste (el Estado), para actuar, más despoje a los funcionarios de los derechos comunes a los demás ciudadanos, habrá asumido indudablemente principios autoritarios y viceversa...»

instancias del poder que el colectivo de funcionarios. La mayoría de esas críticas abogan en el fondo por una definición de esa neutralidad, que desde su perspectiva no es más que un compromiso con sus particulares puntos de vista, puesto que es evidente que la continuidad burocrática es perfecta, salvo excepciones singulares. Continuidad tanto más llamativa a pesar de los sustanciales cambios experimentados en la estructura y organización del Estado (29).

Con la neutralidad política se recalca su condición de servidores del público o, si se quiere, de funcionarios del Estado, con independencia de las personas y partidos políticos que ocupan el poder. Es la única garantía para la propia estabilidad del poder, como lo prueba los grandes cambios revolucionarios, acelerados por los mismos cambios bruscos en la clase funcional (30).

En la profesionalidad es donde está la garantía de la neutralidad, pues sólo en los funcionarios públicos celosos de aquélla habrá la suficiente dosis de neutralidad política. Todo es una cadena en donde los anillos y eslabones se insertan como en un

(29) ORTEGA, en el trabajo ya citado, alude a distintos autores en relación con la misma visión del Estado (liberal o autoritario) para señalar su escepticismo «sobre la pretendida neutralidad del aparato burocrático...», ya que, como ha puesto de manifiesto BOBBIO, «existe un sentido de lo "apolítico" en el cual ser apolítico no quiere decir que se esté fuera o por encima de la política, sino aceptar los valores políticos dominantes». Lo contrario sería aceptar de forma acrítica el viejo mito liberal, según el cual, ha denunciado acertadamente CASSER, «la política se extiende hasta los confines del Gobierno; los aparatos públicos, las estructuras, así llamadas, administrativas, son máquinas sin política y fuera de la historia».

Este autor ha llamado asimismo la atención sobre el escaso interés de los partidos políticos en la llamada reforma administrativa y, particularmente, en una reordenación de la función pública, por no juzgarla rentable, política y diríamos electoralmente a corto plazo. A esta postura aludió M. CASTELLS ARTECHE en su ponencia presentada al simposium «Estado y sector público», celebrado en Madrid durante los días 18 al 19 de febrero, sobre «Los funcionarios públicos y las Administraciones autónomas», y que se publica en este número de la revista. Ver también las referencias incluidas en el artículo, ya mencionado, del profesor Nieto (nota 1).

(30) El ejemplo de Estados Unidos es bastante particular; el cambio de Presidente se acompaña de una renovación en los altos cargos federales—actualmente de unos dos mil—, cuyo peso cuantitativamente es poco importante (como lo es el de parecidos cargos en nuestras Administraciones latinas; Ortega, con referencia a la italiana, en su trabajo ya citado, habla de unos siete mil), por lo que, aunque a ellos deben agregarse los operados a nivel estatal, el número total de *spoilers* es bastante menor de lo que podría significar una primera impresión, de acuerdo con las características generales del sistema y algún principio inspirador del mismo (como el de la elección popular, tan arraigado en épocas pasadas, cuyo fracaso extensivo para todos los cargos públicos se puso pronto de manifiesto). Ver A. ALFÉREZ: «Reagan versus burocracia», A B C, 5-II-1981.

proceso natural de causalidad (y no de casualidades, como pretenden los voceros de la neutralidad por sí misma, con independencia de cualquier «causa», condición y circunstancia). Y hablamos de «cadena», como de «proceso», porque del lugar en que coloquemos el origen de los usos dependerá luego su naturaleza y su purificación, y de este modo, colocada la función pública en aquella base donde tiene que estar, tanto por su pasado como por su futuro, crecientemente técnico y hasta tecnológico, las consecuencias vendrán exigidas por tales premisas; es absurdo reclamar neutralidad de funcionarios mal pagados (31), y es imposible —al menos, ontológicamente difícil— mejorar tales retribuciones si antes no se pide una adecuada formación profesional en los «servidores profesionales» del interés público. Podríamos utilizar aquí la idea de Mark Twain del deber o de la segunda naturaleza (32), puesto que *«la instrucción y la disciplina son poderosas, vale la pena que los hombres utilicen su inteligencia, trabajo y aplicación para, por medio de la instrucción, lograr ideales cada vez más elevados»*; la instrucción, en forma de estudios y profesionalidad, y la disciplina, como experiencia diaria de obediencia y cumplimiento de los propios estatutos reguladores del servicio al público, nos darán unos funcionarios por encima de las luchas partidistas y de las banderías ideológicas. La propia sociedad, tanto en su conjunto como desde cada uno de los administrados, siente la necesidad de encontrar algo que responda a la unidad y solidaridad social y que no sea expresión singular de unas ideas o un programa político; ese algo no es otro que

(31) Por eso el interés pluripartidista de todos los partidos políticos, en el planteamiento y resolución de todos estos problemas, el partido en el poder, buscando la mayor dependencia de él, de los funcionarios, tendría escaso interés tanto en su mejora profesional como en la mejora de sus retribuciones (en su esquema de mayoría absoluta y con escasa relevancia de la oposición: casi un «monopartidismo», de pacto, según MICHELS). En un país de consenso democrático, con varios partidos fuertes, corresponde a todos, y primeramente al Gobierno, la búsqueda de la neutralidad siempre que *ex ante* haya conseguido la resolución y consagración de la profesionalidad como bastión distintivo del grupo de servidores públicos.

(32) Partidismo político es, como añade TWAIN, «el que vota a un ladrón para un cargo público, porque pertenece a su partido y en contra de un hombre honrado, porque es del partido contrario... No tiene moral pública ni privada, cuando la prosperidad de su partido está en juego» (MARK TWAIN: *Obras*, Plaza Janés, 1970, Barcelona. «¿Qué es el hombre?», pp. 1329 y ss). Como buen pragmático, TWAIN llama la atención sobre el influjo de esa idea de deber —producida por la instrucción y la disciplina— para superar el egoísmo personal y la insolidaridad: idea que mantiene en algunos momentos históricos en pie el precario edificio estatal, aunque después sean los funcionarios públicos los más afectados por su ruina y extinción.

el colectivo de funcionarios que están ahí para servir a toda la sociedad y no a algunos en particular. Y, sobre todo, es cuando el pluripartidismo alcanza elevadas cotas, con posibilidades de una normalidad en el cambio de poder, cuando esa neutralidad es tanto más necesaria, repetimos, para la sociedad como para cualquier ciudadano, ansioso de encontrar el respaldo técnico, funcional o de servicio *au dessus de la mêlée* o, si se quiere, de las opiniones políticas en que se concretan los cambios y los mismos titulares del poder político.

La neutralidad política viene a ser, en sentido amplio, la versión magnificada de la tradicional y clásica imparcialidad del funcionario público; igual que al empleado público se le prohíbe por ley (33) participar en aquellos asuntos en que tenga interés con alguna de las partes involucradas o tener cualquier relación con cualquiera de ellas, así también a ese mismo empleado se le debe exigir la consiguiente imparcialidad en los asuntos públicos en que como tal debe intervenir, y en tal actuación sólo tendrá como referencia su general o específica cualificación técnica en virtud de la cual propondrá o analizará los elementos o datos concurrentes (34).

Es difícil compulsar los ideales o criterios que inspiran a los políticos y gobernantes en sus demandas sobre la neutralidad política de los funcionarios públicos, cuando tan reiterados se expresan en el tiempo y en el espacio y cuando precisamente el rasgo distintivo de su carácter es la acción, dando a entender así su puro desiderátum sobre tan nítida cuestión, pero las consecuencias perjudiciales de tal postura dubitativa—quiere y no quiere—se dejan sentir en todas las Administraciones y en todos los países; recojamos como muestra el valioso testimonio de

(33) Ver art. 20 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

(34) En nuestro país contamos con suficientes ejemplos de esta neutralidad política; en su día, los funcionarios que estuvieron prestando servicios en el desaparecido Ministerio de Planificación del Desarrollo, lo hicieron con gran respeto de sus convicciones sobre el particular, cuando era evidente que el mismo Departamento respondía a una visión de la realidad social y política muy de acorde con el sistema político vigente entonces (en el momento de su desaparición, la que no fue neutral fue la misma autoridad que ordenó su desaparición, sufriendo sus efectos aquellos funcionarios públicos que pasaron por tal trance). El mismo ejemplo lo ofrecen hoy aquellos Ministerios que, en su estructura como en su cometido, responden a planteamientos en exceso politizados (como el encargado de poner en marcha el nuevo Estado de las autonomías).

Wright Mills (34 bis) con unas opiniones que cualquier profesional o estudioso del tema suscribiría fácilmente; aunque larga, creemos que la transcripción de su pensamiento merece la pena:

«La represión del desarrollo de una burocracia administrativa en los Estados Unidos se debe al sistema de compadrazgo de los partidos, que utilizan los puestos como indemnizaciones, entorpeciendo así la disciplina burocrática y haciendo imposible la selección de personal fundada en la competencia. Además, desde que se ha dado importancia al control de los negocios por el gobierno, un puesto gubernamental constituye un eslabón de la carrera de negocios o jurídica en el mundo corporativo. Se sirve una temporada en el organismo relacionado con la industria en la que se desea entrar. Especialmente en los organismos reguladores, los puestos públicos son escalones de la carrera corporativa y dichos organismos son también avanzadas del mundo corporativo. Y tenemos asimismo el "nuevo sistema de despojos" (), que funciona como medida de seguridad en un ambiente de desconfianza.*

Las revistas para gerentes de negocios y los escritores fantasmagóricos a sueldo de los políticos redactan con frecuencia artículos de fondo insistiendo en la necesidad de mejorar el Servicio Civil. Pero ni los ejecutivos ni los políticos quieren en realidad un grupo de administradores expertos ajenos a toda consideración de partido y que, por su educación y experiencia, sean depositarios de los conocimientos precisos para juzgar metódicamente las consecuencias de las distintas políticas. La significación política y económica de este cuerpo, para un gobierno responsable, es demasiado clara.

En las últimas filas de la jerarquía estatal, donde podían encontrarse auténticos servidores civiles, ha faltado el prestigio o el dinero para atraer hombres de primera. En las primeras filas se ha recurrido a los "advenedizos", o sea a hombres extraños a la burocracia. Sólo sirvieron durante períodos relativamente cortos y no dedicándose a la administración como carrera permanente, y por este motivo no han adqui-

(34 bis). C. WRIGHT MILLS: *La élite del poder*, FCE, México, séptima reimpresión, 1978 (la obra se publicó originariamente en 1950). Ver especialmente su capítulo 10: «El directorio político».

(*) El «sistema de despojos» o *spoils system* alude a la práctica política norteamericana de renovar determinados cargos tras una victoria electoral—sucede a nivel estatal, pero, sobre todo, federal.

rido la neutralidad y la actitud que corresponden al perfecto funcionario civil.

No hay una carrera en el servicio civil con bastantes garantías, ningún cuerpo administrativo con la permanencia suficiente para sobrevivir a un cambio de administración política en los Estados Unidos. En los centros ejecutivos donde se toman las grandes decisiones no hay ahora políticos de partido profesionales ni burócratas de profesión. Dichos centros se hallan en manos del directorio político de la élite del poder.»

6. La naturaleza de la relación de servicio funcionarial

Así la rúbrica no es comprensible su alcance, aunque buscada la generalidad conscientemente, pues con ella queremos englobar tanto la naturaleza de la relación que une al funcionario con el ente público del que forma parte, como a los servicios que presta a la comunidad.

Desde el primer ángulo, jamás como hoy se combate tanto la tradición, que ha venido simbolizada en la condición estatutaria de la relación, con sus efectos secundarios de absorción de la personalidad jurídica del funcionario como persona física —al menos, en tal aspecto— y de sumisión del mismo al factótum de la relación, como es el Estado o el ente público correspondiente. Las modernísimas corrientes doctrinales críticas de tal visión tradicional tienen sus principales soportes en la doctrina italiana, que ha levantado el estandarte de las reivindicaciones autonomistas en tal concepción desde terreno laboralista.

Incardinado en dicha visión el tema de ejercicio de la autoridad, que determinados funcionarios disfrutan o sufren a su favor, se alza otro gran colectivo de ellos, para los que mayoritariamente no tiene sentido alguno tal ejercicio, ya que el mismo está lo suficientemente centralizado o localizado como para distinguir y separar claramente una y otra clase de funcionarios públicos. Únicamente para los que llevan sobre sí algún signo de esa autoridad es para los que se postularía con toda rigidez el estatuto de la función pública, mientras que para todos los demás bastaría la aplicación del ordenamiento laboral común, con alguna especialidad o sectorialización por razón de su mismo trabajo. Rusciano es uno de los autores que más ha insistido últimamente

en estos revolucionarios planteamientos (35), abogando por una visión laboralista del ordenamiento funcional, en el que únicamente quedarían notas exorbitantes, con especial pureza, para los supuestos—puestos—de dirección política y ejercicio de la autoridad.

Mucho nos tememos que en este campo incidan las opiniones y enfoques personales con motivaciones en la política en general y en función del propio partido político, deseos de obtener mayores clientelas electorales en función del elevado número de funcionarios existentes y de las apetencias que ofrece su mismo desamparo social.

Sin embargo, desde las perspectivas de la neutralidad política, parece que la visión laboralista de la relación de servicios tendría contrarias consecuencias, ya que supondría la homologación sindical, con su correlativa inspiración partidista, conociendo, como es obvio, la concatenación existente entre sindicato y partido y viceversa, obedeciendo aquél, al menos, al aspecto ideológico en que los últimos se apoyan (36).

Hay que reconocer, no obstante, que los problemas derivados de semejante cambio de perspectiva son lo suficientemente importantes como para precisar que, de momento, son sólo materia

(35) En su obra ya citada.

En nuestro país, al parecer, la opinión especializada y mayoritaria se inclina por la tesis iuspublicista, estatutaria o administrativa del funcionario público, al menos también a nivel español y según la Constitución vigente, en cuyo artículo 103.3 hay una clara predilección por semejante tesis (véase el trabajo ya citado de ALBALADEJO y además T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución*, particularmente el apartado sobre «la función pública», en donde con su habitual y magistral clarividencia señala «la opción clara "constitucional" por el funcionariado, expresión que hay que entender remite a un concepto tradicional que últimamente se venía poniendo en cuestión con especial insistencia en ciertos sectores y niveles de la Administración, desde los que se propiciaba su sustitución por el más amplio de trabajador al servicio de la Administración Pública, y con ello la unidad de un derecho peculiar de carácter público y la correlativa sujeción al derecho del trabajo o, para ser más exactos, la implantación de un concepto único de relación de trabajo», trabajo incluido en el libro *Lecturas sobre Constitución Española*, I, UNED, 1978.

(36) Se quiera o no verlo, una de las razones de la escasa afiliación sindical entre los funcionarios públicos radica aquí; los funcionarios estiman su independencia y, por considerarse servidores del Estado, rehúsan una afiliación que les haría excesivamente dependientes de consignas partidarias, con detrimento de su servicio público (a nivel local esto falla, acaso por su mayor proximidad a las rivalidades políticas; a tal nivel, con insistencia, se nos recuerda que un Ayuntamiento es de izquierdas o de derechas, y lo normal es que sus actuaciones respondan, a todos los niveles, a tales perspectivas. A nivel nacional se habla de Gobierno de derechas, pero con tal precisión se excluye a la Administración; el Gobierno puede serlo, pero a la Administración se le mantiene en un terreno de nadie, como «neutral»).

de debate, pues la sustitución de la imagen tradicional por la nueva significará profundas alteraciones en la misma estructuración de la Administración pública y en el aparato del Estado, cuya clásica figura de suministrador de empleos recibirá notables impactos si llegara a producirse el cambio.

Pensemos un momento en las nociones puntales de nuestro Derecho administrativo, como son jerarquía, personalidad jurídica única, responsabilidad subsidiaria del Estado, responsabilidad patrimonial y extrapatrimonial de la Administración pública, etc., arbitradas desde una concepción jurídica del propio Derecho administrativo como un Derecho estatutario. La renovación copernicana a que se refiere la disyuntiva anterior afectaría a tal edificio desde múltiples ángulos y tendría consecuencias totalmente diferentes.

En cualquier caso va pareciendo evidente el arraigo en los usos administrativos adoptados por los políticos en materia de personal (37), de mecanismos flexibles y, como mínimo, disformes respecto de los rígidos, tradicionales y clásicamente generales por los que son seleccionados los funcionarios públicos, pues, a pesar de las facilidades que puedan arbitrarse para permitir transferencias o trasvases de estos últimos a los nuevos centros de poder político (38), lo cierto es que los titulares de estos nuevos

(37) Apenas iniciado el rodaje de nuestras Comunidades Autónomas, surgen en ellas prácticas que la mayoría de los comentaristas subrayan como tan viciosas de las que se han venido manteniendo en la Administración central: el *ius sanguinis* y el *ius afini politici*—como con modernidad se han caracterizado estos «nuevos derechos», que una vez más prueban el viejo adagio del «nada nuevo (hay) bajo el sol», y el escaso—acaso nulo—valor ejemplar de la Historia, que pocas veces es maestra, a pesar de lo que se dice.

(38) Podemos citar, entre otras, el Real Decreto 2339/1980, de 28 de septiembre (*Boletín Oficial del Estado* del 1 de noviembre), por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que admite la situación de supernumerario a estos funcionarios públicos «traspasados», «adscritos a los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma», como dice el artículo 8, alterando el sentido «voluntario» de tal situación (según la interpretación fijada sobre el artículo 46, 1, a), por la misma Comisión Superior de Personal el 13 de diciembre de 1979, que estableció, que dicha situación «se declarará: a) cuando así lo solicite el funcionario...»; o el Real Decreto-ley 4/1981, de 27 de febrero, sobre modificación de los requisitos para formar parte de los órganos de gobierno de los entes preautonómicos («BOE» del 28), en cuyo artículo 5 se permite que los miembros de tales entes «... que ostentan la condición de funcionarios de carrera de la Administración del Estado...», y «que accedan a la condición de presidente, vicepresidente o consejeros de un ente preautonómico, o sean nombrados para desempeñar cargos con rango administrativo inmediatamente inferior al de éstos, podrán optar por acogerse a la situación de excedencia especial», lo que a su vez modifica la regulación legal de esta modalidad de excedencia (ver artículo 43 de la Ley de Funcionarios Civiles).

centros prefieren acudir —como lo están confirmando en sus actuaciones— a aquellos instrumentos que como la contratación o el simple nombramiento interino se les ofrece por el ordenamiento jurídico vigente; por lo que, a la vista de estas prácticas, sería necesario ir reconociendo como *status* de dicho personal la condición común o laboral, pudiendo reservarse la otra a los auténticos funcionarios públicos. Con esto nos apartamos de la dirección marcada por los pocos trabajos sobre el particular (39), considerando que con ello se evitaría la evasión de una normativa general y nacional, al mismo tiempo que se procuraría garantizar los derechos de los afectados, entendiendo estos derechos en el sentido que el profesor Nieto asigna a la desgastada expresión «derechos adquiridos», como aquéllos que tienen su reconocimiento en la ley (por lo que simultáneamente podríamos hablar de «derechos legales», aunque suene a redundancia).

A título indicativo e informativo, diríamos que un cierto orden en todo el personal al servicio de la Administración pública, en cualquiera de sus niveles y esferas, podría conseguirse desde ahora, si se marcasen las consecuencias diferentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas y por extensión, a las restantes esferas, de la aplicación de una u otra de las alternativas legales existentes, eliminándose al mismo tiempo todas las incidencias que similar proceso ha tenido en la esfera central. Por tanto, únicamente sería personal estatutario, sujeto a las correspondientes normas específicas sobre la función pública, en lo que éstas tienen de común con el llamado Derecho administrativo, aquel que fuese seleccionado de acuerdo con dichas normas, quedando, por el contrario, a su margen a los demás colectivos seleccionados por la vía directa del contrato, indirecta del concurso o de nombramiento digital del interino o eventual, que quedaría sujeto a la legislación laboral, aunque fuera con alguna particularidad (40).

(39) Así ALBALADEJO, en su trabajo tantas veces citado, parece reducir el alcance del precepto constitucional examinado a los altos cargos, admitiendo la posibilidad laboralista para los restantes; sin citarla, parece moverse en el marco italiano, sobre todo desde la publicación del informe Giannini, tan utilizado y manipulado últimamente entre nosotros.

(40) Este razonamiento es también extensible a los futuros integrantes de los colectivos funcionariales propios de las Comunidades Autónomas, cuyos primeros pasos formativos se producen en el campo educativo (ver convocatorias a los Cuerpos de Catedráticos y Agregados de Bachillerato, por el Ministerio de Educación, en el *Bole-*

En el plano jurídico-positivo no nos sorprende la legalización hecha del Estatuto de funcionarios al ser una tradición—como ya hemos dicho—, en nuestro país, donde la misma referencia estatutaria ha servido de modelo de ampliación para otras esferas del proceso normativo, produciendo la natural devaluación lingüística, que a la postre ha perdido la antigua identidad entre ambos términos, lo que motiva, en nuestra opinión, la aparente «redundancia» efectuada en el tan citado precepto constitucional, que ha merecido una «aproximación» interpretativa en la declaración programática de candidatura del actual Presidente del Gobierno (41).

tin Oficial del Estado del 28 de febrero de 1981). La lentitud propia de estos procesos selectivos «ortodoxos» impide la no aplicación de los métodos heterodoxos, si a nivel central la contratación de personal es una práctica ya institucionalizada, al nivel de tales Comunidades lo va siendo, por lo que es urgente la previsión encauzada de sus efectos (frente a la paradoja exterior de unos funcionarios periféricos que quedan sin trabajo «por las transferencias», que lógicamente podrían continuar, por ejemplo, bajo condición supernumeraria, los nuevos agentes gestores de los entes autónomos prefieren acudir a la contratación u otras fórmulas del personal que alegan necesitar, incurriendo en una obvia duplicidad que repercutirá a la postre en los bolsillos de los contribuyentes españoles; al menos, si es imposible la prescripción de tales prácticas, logremos ya desde el principio una clarificación jurídica en el plano de los derechos y deberes—de dicho personal—. Existen ya numerosas anécdotas sobre esto, cuya comicidad deja de ser tal, al comprobar su incidencia en el futuro de una organización administrativa que la mayoría desea que nazca y crezca sin esos vicios que tan habitualmente se destacan y critican—como irremediable— a nivel central.

(41) El Gobierno anunciaba a mediados de marzo la retirada de las Cortes de su proyecto de Ley sobre el Gobierno y la Administración Pública, en el que iba contenido un reducido Estatuto de la Función Pública; la retirada—después de estar dicho proyecto en las Cortes casi dos años—se hace por considerar que algunos preceptos del mismo deben ir en una Ley Orgánica, y los otros, en una Ley Ordinaria. Pocos días antes, el nuevo Presidente del Gobierno, en su declaración programática para la investidura, sólo dedicó a la Administración Pública—no habló para nada de los funcionarios públicos, según la reseña incluida en *El País* del 19-II-1981—las siguientes líneas: «Debo añadir dos palabras sobre la Administración Pública, cuyo régimen debe reformarse mediante la negociación con todos los interesados», según el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 143/1981, correspondiente a la Sesión plenaria del 18 de febrero de 1981; sus palabras fueron las siguientes: «Por último, dos palabras sobre un tema que merecería muchas más: la Administración Pública. Un Gobierno eficaz necesita una Administración que sea capaz de ejecutar con diligencia la política gubernamental. Tras cinco años de intensa dedicación a la Administración, quiero cumplir aquí un elemental deber de justicia hacia tantos funcionarios que han hecho del servicio al Estado la vocación de sus vidas y que lo cumplen, en no pocas ocasiones, con retribuciones escasas y sin otro incentivo que el limpio afán de servir a la comunidad. La Constitución exige que los funcionarios públicos se rijan por un régimen estatutario. La revisión de este régimen debe hacerse en concierto con todas las Administraciones Públicas y con las organizaciones profesionales y sindicatos de funcionarios. El nuevo régimen de la Función Pública deberá ser el resultado de un amplio concierto y tendrá una vocación de permanencia en el tiempo. Si obtengo la confianza de la Cámara se abrirá inmediatamente el cauce público de diálogo que es necesario para abordar esta empresa.»

De acuerdo con la nueva política de concertación, se alude en la misma, con notable inapropiación de los términos empleados, a un «concierto» —que hasta ahora creíamos aplicable sólo a las fórmulas específicas de gestión de los servicios públicos— con las partes interesadas (42), quedándose convertida en un simple desiderátum, casi utópico por su referencia a la permanencia, cuando aún no existe (es como si el *nasciturus* embrionario pensase, si tuviese capacidad para ello, en su próxima longevidad); sorprendentemente este punto del discurso, tan llamativo en sí mismo, apenas mereció réplica alguna por los diputados de la oposición (43). Mientras tanto —sin esperanza inmediata de ver cumplido el mandato constitucional— nos encontramos con otra parte de nuestro ordenamiento jurídico anclada en el precedente sistema político.

Sin embargo, creemos que la declaración constitucional, al ser de inmediato cumplimiento, podría significar alguna motivación conductista en el terreno de la praxis, ya que, como describe T. R. Fernández Rodríguez, refiriéndose al ya tan reiterado artículo 103.2 de la Constitución (44), «la única novedad radica, pues, en este punto en la descalificación expresa del movimiento unitarista, que, por cierto, no ha conseguido imponerse tampoco en los países socialistas, todos los cuales, con la sola excepción de Yugoslavia, registran la existencia de un régimen particular y diferenciado para los funcionarios públicos, especialmente en materia de formación, responsabilidad y separación del servicio».

(42) Remedio que en este momento parece querer «institucionalizarse», ya que se ha usado en el pasado con harta frecuencia, ningún resultado y a nivel individual (curiosamente para lo intrascendente: jornadas, horarios, etc., marginando contenidos sustanciales de la relación funcionario-público-Estado). Mucho nos tememos que esta declaración se inscriba en tantas otras hechas sobre el mismo punto, sin trascendencia alguna, y que son en sí mismas pretendidos reconocimientos públicos del papel de un colectivo, abandonado tanto en la práctica como en la legislación a vaivenes retóricos y proyectos nonnatos (resultaría increíble en cualquier otro país la pasada existencia de un Ministerio exclusivamente destinado a la Administración Pública que, únicamente, parecía trabajar en el plano de las declaraciones públicas o entrevistas de sus representantes y cuyos trabajos concretos sólo se manifestaron en esa tarea —comodín— de nuestra Administración Pública, como es la reforma de los procedimientos administrativos en uso).

(43) Fuera del Parlamento conocemos la opinión expresada por el señor RAMOS TORRECILLA, diputado del PSOE y funcionario público, alusiva al lugar terminal ocupado por la referencia del candidato dentro de su discurso, expuesta en el simpósium ya citado sobre «El Estado y el sector público» (en la jornada dedicada precisamente a la función pública).

(44) Obra ya citada, p. 365.

añadiendo que, «de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149, 1, 18, la aprobación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos es competencia exclusiva del Estado, en todo caso, cualquiera que sea la Administración pública a la que dichos funcionarios públicos sirvan, ya que el precepto citado se refiere genéricamente a todas».

La falta de iniciativa de los poderes centrales en el arranque del proceso a que se refiere el artículo 103 está contribuyendo, por inercia y automatismo, dado el horror al vacío que revelan todas las instituciones públicas, a la consolidación, como ya hemos visto, de situaciones a nivel de las autonomías, que arrastrarán en su día consigo las mismas críticas hoy elevadas a la esfera superior, existiendo el riesgo, alguna vez ya producido, de su reconocimiento normativo, como ha sido el caso del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la comunidad autónoma del País Vasco (45). Es preocupante que, existiendo una situación tan nueva, como es ésta, en que nos encontramos, en que la edificación del llamado Estado de Autonomías permitiría la construcción —ahora como nunca— de un nuevo sistema o, al menos, del encauzamiento serio de soluciones tomadas desde el principio con todas sus consecuencias para la mejor ordenación de sus elementos personales (46), la realidad sigue otro camino —una vez más el provisional, que al final se confirma definitivamente al subsistir durante un largo período temporal—, como nos lo indica la exposición de motivos de la norma últimamente mencionada: «...se hace necesario establecer las normas conforme a las cuales se efectuarán..., así como fijar la situación de los funcionarios del Estado adscritos a los servicios que se transfieren a la Comunidad Autónoma, situación que será ulteriormente desarrollada por ley». Los primeros pasos, aquí como en todo el proceso de desarrollo del artículo 103, se van dando inclu-

(45) Es previsible que la prolongación del no desarrollo legislativo de preceptos constitucionales, como el que nos ocupa, motive un vacío que necesariamente será ocupado por otras previsiones más adelantadas, correspondientes a otros niveles territoriales.

(46) Es cierto que en la materia que analizamos nada nuevo hay bajo el sol, y que sobre ella, más que sobre ninguna otra, la sociedad ejerce sus naturales presiones, forzando y desviando el proceso de aplicación del ordenamiento legal existente (es la causa imputable del fracaso histórico, reiterado hasta la saciedad, que nos hace tan pesimistas, de todos los anteriores sistemas).

so por normas sin el adecuado nivel o grado jerárquico, por lo que cabría plantearse su misma justificación y hasta su misma constitucionalidad. La parcialidad o tibetización de la solución o soluciones adoptadas, o que presumiblemente pueden seguirse adoptando en el futuro, condicionan por su precedente la racionalidad de las medidas a tomar correctamente en el plano formal, cuando la misma novedad representada por la configuración de Administraciones públicas (47) de las diferentes Comunidades Autónomas aconsejaban por vez primera la elaboración de un modelo totalmente ex novo, cuya marcha en el tiempo podría servir a su vez de baremo certificante de los defectos o ventajas recíprocas; habilitando de este modo el respectivo mecanismo corrector que impidiese la construcción de un sistema con los vicios que parecen tan congénitos de aquél, como es el caso de la única función pública conocida hasta la fecha en nuestro país de nivel superprovincial.

Aparentemente, a nivel ya de las Comunidades Autónomas, se da por válida la clasificación o agregación del personal humano a su servicio en dos grandes categorías: una, la de los funcionarios públicos, categoría que entra en bloque, sin realizar previamente depuración alguna ni precisión conceptual de ningún tipo, y otra, a efectos reductivos, bajo la etiqueta genérica del «resto del personal» (aunque en ella se hagan menciones concretas a determinadas clases o categorías de ese personal). Con esta situación las propias Comunidades Autónomas, que en sí mismas simbolizan un fuerte contraste con la estructura estatal y territorial, inmediatamente anterior e históricamente tradicional, admiten un cuadro que, de no ser por la inercia y nuestras tan inveteradas prácticas, resultaría chocante para el analista de su papel representativo en el Estado delineado en la Constitución, porque ni siquiera se ha hecho—ni se hace—un enfoque crítico

(47) Ver sobre esto y en general la crisis que sobre la unicidad jurídica de la Administración Pública, como persona, se deduce de la Constitución en la interpretación de M. BAENA DEL ALCÁZAR, dentro del trabajo colectivo de F. GARRIDO FALLA, el autor citado y ENTRENA CUESTA: «La Administración en la Constitución», Centro de Estudios Constitucionales, 1980. Madrid, tesis o interpretación indirectamente defendida por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su obra también ya citada.

Ver también F. GARRIDO FALLA: «La Administración Pública en la Constitución», antiguo diario *Informaciones*, suplemento político núm. 177, del 16-XII-1978, y «La institución administrativa en la Constitución española», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XLVI, 1980, núm. 1.

sobre la naturaleza jurídica—unitaria o dual—del personal necesario para el cumplimiento de sus funciones y servicios.

Esta práctica viene impulsada, pensamos, tanto por las mismas oscilaciones que guían la política autonómica de nuestro país (48), como por la falta de claros antecedentes en la esfera del Derecho comparado, ya que la mixtura o combinación de fuentes utilizadas (49) motiva la falta de fijación en cualquiera de ellas, que serviría de auxilio interpretativo en tan complejo procedimiento, así como en todas sus perspectivas y secuelas (50).

Aunque la doctrina italiana es la que se ha planteado más innovadoramente el tema de la ordenación jurídica de la función pública, considerando restrictivamente su condición estatutaria—reducida *grosso modo*, como ya hemos visto, a los directivos o altos cargos subsumiendo a todos los demás en el sector laboral común—en un intento de responsabilizar al Estado en las mismas obligaciones que venía imponiendo en ese sector, dominado casi exclusivamente por la figura del empresario privado, su planteamiento nos parece hartamente brillante y sugestivo para que no pudiera ser recogido por nuestros estudiosos, que lograrían así hacerse con el instrumento correcto para controlar una realidad regida principalmente por una gran falta de rigor, primero conceptual y después histórico. Se impone la previsión a largo plazo, sin urgencias inmediatas, aunque contando con ellas, para hallar soluciones satisfactorias tanto en el plano del formalismo

(48) Las declaraciones políticas se entrecruzan e imbrican, y donde un día se dice que estamos ante un Estado federal, otras se corrigen reduciéndolo al papel regional. Para reducir estas incertidumbres, el Consejo de Ministros, en su sesión del 13 de marzo de 1981, acuerda remitir un proyecto de Ley sobre el uso de la bandera española, así como sobre la precisión del término «nacionalidad» y «nación» (con anterioridad al mismo, una Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado había precisado que la nacionalidad se refiere sólo a la «española», mientras que la vecindad lo hace a las diferentes Comunidades Autónomas).

(49) La Constitución italiana, que es una de tales fuentes—sobre ello, J. DE ESTEBAN, en su ponencia al simposium «El Estado y el sector público», así como E. GARCÍA DE ENTERRÍA y J. A. PREDIERI: *La Constitución española de 1978*, estudio sistemático dirigido por los profesores. Ed. Civitas, Giuffrè, segunda edición, 1981, 932 pp.—, claramente dispone en su artículo 114 la estructura «regional» del Estado («La República se divide en regiones, provincias y municipios»).

(50) Aun contando con buenos trabajos sobre el significado de las Comunidades Autónomas en el plano funcionarial, como es de S. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, 1979, y J. L. FUENTES SUÁREZ: *Función pública, reforma administrativa y Estado Autonomo*, 1980, ambos de Ed. Civitas, Madrid, la temática no agota su riqueza ni su fecundidad (ver también M. DOMÍNGUEZ: «Funcionario y democracia: ¿un Estatuto fallido?», antiguo *Informaciones*, suplemento político, 29-VII-1978).

jurídico como en el de los datos positivos significados en el número de afectados, que seguramente aumentará en los años venideros, a pesar de las críticas esporádicas al Estado, crecientemente intervencionista de nuestros días (51), mucho más cuando actualmente los especialistas tienen puesta su atención en la descripción de los entresijos de un poder que necesita imperativamente la ayuda de los expertos, principalmente la de aquellos que ocupan los más altos escalones de la pirámide burocrática, a quienes se juzga en cierta medida participantes de ese poder y, por consiguiente, sujetos a un *status* especial y específico por relación a la mayoría de los restantes empleados públicos (52).

Garrido Falla, como consecuencia de su tesis sobre la neutralidad administrativa del Gobierno (53), se muestra partidario de la continuidad en el reconocimiento de la condición estatutaria de los funcionarios públicos, incluso realizándolo, siendo uno de los autores en nuestro país que más dignifican y justifican dicha condición (54), ya que, según él, «... hay que volver al modelo de

(51) Ver J. Uscarecsu: «Del monstruo frío al Príncipe moderno», en el antiguo *Informaciones* del 25-V-1978, aludiendo a las críticas contra el Poder que, no obstante su reiteración, continúan sin hacer mella en la maquinaria estatal.

(52) En Inglaterra, país donde lo burocrático tiene un estudio bastante matizado, se ha publicado recientemente la obra de SIGDMOORE *La Constitución secreta*, sosteniendo la tesis de que el gobierno de su país está en manos de 800 funcionarios, que permanecen por encima de los gobiernos y cambios de partidos en el poder, y quienes detentan las claves del éxito de las respectivas gestiones gubernamentales, cualquiera que sea su signo político (los laboristas nada podrán hacer sin su ayuda, lo mismo que los conservadores), y ello a pesar de la notable sindicación funcional allí existente, que tiene reconocidas, entre otras funciones, la negociación de las revisiones salariales anuales (la casi totalidad de los funcionarios públicos estuvo en huelga durante las dos primeras semanas de marzo de 1981 por resistencias del Gobierno; sólo los empleados públicos en la casa real quedaron excluidos de participar en tal huelga por considerarse una institución ajena a la propia lucha política). Desconocemos el grado de participación de esos 800 altos funcionarios, que son los guardianes de la estabilidad diaria del país.

(53) Que corre paralela a la otra exigencia de la «neutralidad política de la Administración», según expone en el último de los trabajos citados de este autor en la nota 47.

(54) Pocos alegatos tan brillantes y correctos, en el plano de ideas, como los que recoge en su trabajo de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* núm. 1/1980. Como perfecto conocedor de la materia —y dada su antigua experiencia, por su actuación en la preparación y desarrollo de la todavía vigente Ley de Funcionarios Civiles y su papel en los primeros pasos de la Comisión Superior de Personal—, sus juicios podrían servir de criterios a tener en cuenta en la reforma y promulgación del nuevo Estatuto de la Función Pública, apenas relanzado por el hoy desaparecido Ministerio para la Función Pública; mientras tanto, esta «parálisis estatutaria» motiva e incita el movimiento «organicista» de los Cuerpos especiales, cuyos Reglamentos se ofrecerán en su día como «hechos consumados» ante cualquier norma legal generalista. Ver, entre otros, el Real Decreto 425/1981, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Inspectores Financieros y Tributarios del Estado

"funcionario-magistrado", porque la función pública tiene mucho de magistratura...», y precisamente por ello se opone a la tesis del funcionario como «trabajador de la Administración», añadiendo que la dialéctica «Administración-funcionario» ninguna relación tiene con la dialéctica «empresario-trabajador», «al menos cuando se refiere a los altos niveles de la función pública».

Sólo a título informativo e indicativo diremos que, en nuestro país, el recurso a la visión laboralista no deja de tener un matiz reivindicativo y hasta iconoclasta de la jerarquía administrativa que es preciso retener en la memoria desde la perspectiva de cualquier pretendido análisis objetivo y científico de la materia.

La referencia «estatutarista» no significa privilegio normativo alguno, a no ser que así se considerase la propia existencia del Derecho administrativo, ni de manera alguna podría estimarse como un encubrimiento de una posible relación político-partidista, sino al contrario: la defensa de la «neutralidad administrativa del Estado» —según expresión de G. Falla— como *ad cautelam* de su misma estabilidad sustancial y existencial.

(Boletín Oficial del Estado del 14 de marzo). Una vez más parece seguirse la técnica —si es que así puede llamarse— de la «parcelación» de una problemática general que cuando alcanza su regulación no deja de ser «residual». En pocos países, a no ser el nuestro, tienen tan poco valor las lecciones del pasado.

(55) Mencionemos a título de ejemplo, entre otros, el trabajo de los profesores no numerarios J. L. GONZÁLEZ y L. VILLEGAS sobre el problema de tal profesorado —revista *Coordenadas*, Revista Universitaria de Cultura, 1980, segunda edición—, en el que se dice: «la apelación al contrato laboral no sólo era coherente con esa conciencia de ser trabajadores como los demás y, por lo tanto, con los mismos derechos laborales, sino (además, pues)... a) por la inestabilidad laboral cada vez más centrada...; b) por la irresponsable incongruencia de una Administración que exigía y exige a la Empresa privado el cumplimiento de un Código de derechos del trabajador no reconocido por la propia Administración para sus empleados...». Curiosamente, tal «laboralismo» se ve en este caso por los autores, como momentáneo, para resolver una situación presente, ya que para el futuro se piensa en «un definitivo Estatuto del Profesorado», planteamiento sumamente reiterado en nuestro país, donde las soluciones a veces tienen tantas vinculaciones con las mismas situaciones personales de sus defensores.

