

## LOS PARTIDOS POLITICOS ANTE LOS FUNCIONARIOS

Por VICENTE MARIA GONZALEZ-HABA GUISADO

*Sumario:* I. ACTUALIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.—II. CRISIS DEL FUNCIONARIADO: A) *Descrédito del sistema administrativo.*—B) *Politización y partidismo.*—C) *Sensibilización creciente del colectivo.*—D) *Conformación inadecuada.*—III. POSICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—IV. ALTERNATIVAS PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA: A) *Partidos de derecha y de izquierda.*—B) *Partido Socialista Obrero Español.*—C) *Alianza Popular.*—D) *Unión de Centro Democrático.*—E) *Partido Comunista de España.*—F) *Centro Democrático y Social.*—G) *Partidos nacionalistas.*—V. CONCLUSIONES.

### I. Actualidad de la reforma administrativa

El triunfo del partido socialista en las elecciones del 28 de octubre de 1982 ha traído al primer plano de la actualidad el tema de la reforma administrativa en general y de la reforma funcionarial en particular. No es este un tema que se caracterice precisamente por su novedad en el seno de nuestra sociedad, como no lo es tampoco en otras sociedades europeas occidentales, ya que si algo le singulariza es su permanencia, su perdurabilidad, su insistente vigencia por encima de los cambios políticos y las transformaciones sociales.

De la reforma de la Administración y, más explícitamente, de los funcionarios en cuanto son su expresión externa cara a los ciudadanos, se hablará siempre porque es una cuestión continuamente abierta a la discusión y respecto de la cual caben posiciones muy divergentes, desde las que apuestan por el cambio más radical hasta las que se muestran

conservadoras, desde las que piden modificaciones globales profundas en las estructuras hasta las que se conforman con sustituir las ventanillas ministeriales por mostradores. Ya en 1858, por citar un ejemplo, Bravo Murillo afirmaba que «sin Administración pública, sin una buena y ordenada Administración pública, no puede haber nada bueno, no puede haber nada estable, no pueden arriesgarse las instituciones». Y casi ciento cincuenta años después, el presidente del Gobierno Felipe González, en su discurso de investidura ante el Congreso de los diputados, se descolgaba el 30 de noviembre de 1982 con afirmaciones como la de que «no es sólo la Justicia, sino toda la Administración la que requiere serias reformas», para librarla «de trabas heredadas, de procedimientos anticuados y de corruptelas poco tolerables, a fin de que se convierta en un eficaz ejemplo de servicio». Como se advierte, la reforma administrativa se sitúa más allá del tránsito del tiempo, desborda las condiciones históricas concretas hasta configurarse como una de esas cuestiones sobre la que todos, políticos, administraciones, financieros, empresarios, trabajadores, usuarios, se creen en posesión del eterno derecho a opinar.

En nuestro país, en la actual coyuntura, la reforma administrativa, entendida en su sentido más amplio, cobra un cualificado interés y presenta aspectos sugestivos al darse cita común una serie de circunstancias políticas, económicas, sociales, que la mantienen en vanguardia de las urgencias nacionales.

Hay que destacar, en primer término, *la incidencia de la Constitución de 1978* sobre el horizonte administrativo y burocrático, dado que, como ha puesto de manifiesto Sebastián Martín-Retortillo, todo lo administrativo tiene profundas raíces en el sistema político. Tan íntima es la imbricación entre ambos campos que las mutaciones políticas, y más si lo son a nivel constitucional, repercuten directamente sobre la Administración y la someten a una serie de condicionamientos jurídicos que la hacen variar en su contextura y formas de actuación.

El caso de España es bien aleccionador al respecto. La Constitución rompe con el anterior régimen y, frente a un modelo de Estado autoritario y centralista, propone construir, desde la libertad, el pluralismo y la solidaridad un nuevo modelo de Estado de las autonomías que acepta la plurinacionalidad de España, potencie la autonomía de regiones y nacionalidades y proceda a una redistribución territorial del poder.

Esa ruptura con la situación del franquismo y el propósito constituyente de impulsar hasta sus últimas consecuencias el proceso autonó-

mico tiene, necesariamente, que traducirse en la puesta en marcha, compleja siempre, dificultosa en ocasiones, de medidas que afectan a la Administración del Estado, a las Corporaciones locales, a los Organismos autónomos, a los servicios estatales periféricos, al régimen legal de los funcionarios y al funcionamiento generalizado de los servicios públicos. Quiere decirse que la irrupción, en el mapa político-administrativo, de las Comunidades autónomas es un hecho de tal magnitud y representa un factor de tal envergadura que, quiérase o no, va a acabar trastocando espectacularmente nuestros esquemas orgánicos y funcionales y a revisar muy seriamente nuestras propias concepciones personales acerca de lo que sea el Estado y su papel en la escena social.

Una segunda motivación para que la reforma administrativa preo-cape a todos los ciudadanos es que, básicamente para los sectores políticos y económicos, se la considera como *un presupuesto indispensable para nuestra aproximación a las instancias internacionales*, y, de modo más específico, para nuestra incorporación a las Comunidades europeas. Hoy existe entre nosotros una ancha corriente que defiende la necesidad de remodelar en profundidad nuestras estructuras económicas, financieras, productivas, como vía previa para romper nuestro aislamiento, de modo que «la entrada en Europa será el subproducto del cambio impuesto a nuestros esquemas burocráticos y productivos, o no será nada» (Eduard Punset). Bajo esta óptica aperturista hacia el exterior, nuestra proyección internacional, para insertarnos plenamente en los grandes foros en los que se toman decisiones a nivel continental e incluso mundial, no será un simple regalo o un mero obsequio hechos por pura voluntad altruista; al contrario, como sostiene el político catalán citado, nos obliga a «no demorar ni un día más el completo plan de reformas tecnológicas, fiscales, financieras, sociales y políticas que reclama la modernización de España».

En tercer lugar, cabe citar como otra justificación el hecho de que, en los últimos años, *con los gobiernos de UCD, apenas se ha avanzado en la modernización de nuestra Administración y en la mejora del status de sus empleados*. El partido ucedista, más volcado hacia inquietudes ideológicas que hacia decisiones reformadoras, más dispuesto a la conservación a toda costa del poder que a la pragmática aplicación del mismo, más atento a satisfacer las apetencias de las minorías burocráticas que las demandas colectivas, no ha sido capaz de pilotar la gran transformación que necesitan hoy nuestra Administración y nuestra Función pública.

Como han escrito Alonso de los Ríos y Carlos Elordi, «históricamente, en los restantes países desarrollados, la reforma de la Administración ha sido tarea de una derecha modernizadora y no de la izquierda. Mejorar la eficacia del aparato del Estado, adecuarlo a los intereses del capital más agresivo y moderno ha sido el objetivo de los partidos de la derecha avanzada». Como puntualizan estos autores, «España, también en esto, es distinta». A su juicio, ya la II República resultó ser «una ocasión histórica perdida» debido a que el gran capital se opuso obstinadamente a la modernización que habían iniciado los dirigentes republicanos. Franco, por su parte, renunció a todo intento reformador que pudiera alterar o amortiguar la influencia de los sectores dominantes, y sólo al final López Rodó, desde su peculiar óptica tecnocrática, quiso apuntar un nuevo rumbo. Y, en cuanto a las intenciones de la UCD, sólo fueron eso, simples y puras intenciones que no llegaron a fraguar en objetivos reales y positivos. El mejor ejemplo de esta impotencia, o debilidad según se mire, lo tenemos en los varios proyectos de Estatuto de la Función pública que, por unas razones o por otras, nunca llegaron al puerto final de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

A continuación puede hacerse referencia como otra causa del interés por la reforma administrativa a *la mayor sensibilización del ciudadano por esta clase de asuntos* que, de hecho, afectan a su vida, a su libertad y al repertorio de sus derechos y obligaciones. Hoy el Estado es el máximo protagonista de la dinámica social, porque ha pasado de ser el garante del orden público a erigirse en «administrador» y «promotor» del cambio al que le incumbe la misión de dirigir la sociedad hacia cotas crecientes de bienestar en todos los órdenes y posibilidades.

Puesto que la Administración extiende sus dominios a todas las áreas, quiere decirse que el administrado se relaciona cotidianamente con ella y entabla con sus organismos e instituciones unos contactos cada vez más intensos que, en ocasiones, son de colaboración y participación y, en ocasiones, se tornan conflictivos. En cualquier caso, se tiende a una recíproca aproximación, de manera que la Administración renuncia a su tradicional sentido mayestático para comportarse como un actor más en el panorama social; mientras que los ciudadanos piden que se les facilite su intervención en la gestión de la cosa pública y se les ofrezcan mecanismos a través de los cuales puedan hacer oír su voz y proponer sus reivindicaciones. Así nace lo que se ha dado en llamar la Administración «participada», que no aspira tanto al ejercicio del poder cuanto a la implantación del diálogo, que no apela tanto al uso

de facultades exorbitantes cuanto a la mejora de los canales del acuerdo y la negociación.

Esta mutua interrelación entre la Administración y los ciudadanos de a pie, en la búsqueda de objetivos comunes y solidarios, determina que los propósitos de reforma en el ámbito de las instituciones públicas interesen cada día más a la colectividad, sea de dimensión nacional, regional, local o de barrio. Por citar algunos ejemplos, la seguridad ciudadana, el medio ambiente, la urbanización, el deporte, la educación, la seguridad social, son otros tantos ámbitos en los que todos nos sentimos implicados de una manera o de otra; y, por lo mismo, no debe sernos indiferente que los respectivos servicios públicos y los funcionarios que en ellos trabajan se comporten no sólo con honestidad, sino también con eficacia y prontitud.

Y, por último, como otra causa a tener en cuenta, siquiera sea de carácter más coyuntural, es *la campaña electoral para las elecciones generales* celebradas el 28 de octubre de 1982 y en la que, al menos desde la estrategia socialista, se ha puesto especial énfasis en la idea de poner al día tanto la Administración como la Función pública.

Como más adelante se dirá, todos los partidos políticos han incluido en sus respectivas ofertas promesas sobre la reforma administrativa, pero ha sido el PSOE el que más se ha destacado en este punto, hasta el extremo de hacer de ella uno de los apartados más llamativos de su campaña.

Ya se ha indicado anteriormente que la UCD no ha sabido acometer en los últimos años la difícil, pero necesaria, operación de actualizar la organización y funcionamiento de la Administración pública. El partido ucedista no sólo no ha avanzado en el propósito de dar al país una Administración moderna y una Función pública prestigiada, sino que tampoco ha sabido contener el proceso de deterioro creciente que, actualmente, alcanza cotas alarmantes de ineficacia, desmoralización y frustración.

Unión de Centro Democrático, prisionera de sus luchas internas, atrapada en la malla tejida por los grandes cuerpos reacios a toda variación que lastime sus intereses, dominada por una mentalidad que confunde la Administración con un campo propicio al disfrute de prebendas y privilegios, dejó el terreno perfectamente abonado para que el partido de la oposición, el PSOE, al tomar el relevo se tenga que enfrentar con una situación que ha de ser revisada con urgencia.

Los socialistas han detectado con facilidad la pasividad ucedista y tomado buena nota de que el partido entonces gobernante no estaba

dispuesto a afrontar, con el consiguiente desgaste político, el gran reto de la reforma administrativa. Así, en el XXIX Congreso, celebrado en 1981, una de las conclusiones ratificaba la idea imperante en el PSOE de que «a medida que transcurre el tiempo desde la instauración de la democracia aparece cada día más nítidamente que la consolidación de la misma pasa por una reforma en profundidad de la Administración pública». Por eso, los socialistas, instalados ya en el poder, han querido aparecer ante la opinión pública como los deseados artífices de una reforma administrativa que deberá atender varios flancos, entre los cuales destacan el organizativo y el funcionarial. Prueba de ello lo tenemos en el Real Decreto-ley de 7 de diciembre de 1982 sobre medidas urgentes de reforma administrativa; y también en la anunciada ley de medidas urgentes sobre la Función pública, citada por Felipe González en las Cortes con motivo de su investidura como presidente del Gobierno.

El PSOE, con sus promesas electorales y con la implantación de algunas medidas previas, ha creado ante el país unas expectativas que habrá de trasladar desde la altura de las promesas a la realidad convincente de los hechos. No va a ser camino fácil, ya que este tipo de reformas que tocan intereses corporativos, que pretenden dismantelar situaciones muy arraigadas, que han de estar respaldadas por una voluntad política muy enérgica y convencida, no siempre llegan al tramo final de los objetivos propuestos. Buena prueba de ello la tenemos en que el intento de trasladar a la Presidencia del Gobierno las competencias en materia de retribuciones de funcionarios ha fracasado, por el momento, ante la oposición cerrada e intransigente del Ministerio de Economía y Hacienda. Un ejemplo, entre otros muchos, que revela la dificultad de racionalizar la Administración rectificando criterios u orientaciones hasta ahora imperantes, y que avala con hechos la observación de Alain Peyrefitte cuando escribe que la omnipotencia administrativa tiene dos escalas, la de la Administración sobre todo lo que no sea ella misma, y la que ejerce el Ministerio de Hacienda sobre todo el resto de la Administración.

Este conjunto de argumentaciones viene a coincidir en que, en nuestro país, la reforma administrativa pasa por ser una exigencia indeclinable, y sin cuyo cumplimiento no será posible avanzar con firmeza en la consolidación de la democracia y en la afirmación definitiva del Estado de las autonomías. Tal es la magnitud del reto que tenemos ante nosotros y que todos coinciden en calificar de decisivo, ya que el PSOE, en virtud de las coordenadas dentro de las cuales se

ha producido su subida al carro del poder, tiene en sus manos la oportunidad de asumirlo con éxito en los tiempos inmediatos si actúa con imaginación, tacto y decisión.

Obviamente, no se trata de programar y verificar una reforma tecnocrática, al viejo estilo de los años cincuenta y sesenta. Entonces se apeló a ella como camino para afrontar problemas políticos desde opciones meramente técnicas, que eran las únicamente válidas entonces. Como ha puntualizado Beltrán Villalva, la situación ha evolucionado de forma radical y, por lo mismo, la reforma administrativa, ahora tan de moda, presenta unas connotaciones muy diferentes y ofrece unas perspectivas totalmente diferentes. Si años atrás su enfoque fue esencialmente técnico «para impedir que determinados problemas tuvieran un planteamiento político», hoy estamos ante una clara inversión de dicho enfoque porque lo necesario es «adaptar la Administración pública a las transformaciones políticas ocurridas en el país» en estos últimos años. Como afirma el autor citado, sintetizando este juego de palabras, «si la reforma administrativa lopezrodiana supuso un rechazo de la política, es decir, de toda política que no fuera la franquista, la adaptación de la Administración a la democracia viene exigida precisamente por la política».

## II. Crisis del funcionariado

Dentro de las fronteras de lo que se ha dado en llamar reforma administrativa, hay que situar la reforma de la Función pública *no con carácter exclusivo aunque sí de modo prioritario y preferente*. No se comprende que la maquinaria estatal funcione con regularidad si el elemento humano con que cuenta no está debidamente preparado en el orden humano y profesional. Sin embargo, el hecho de disponer de unos hombres suficientemente adiestrados no es condición bastante para que una organización se signifique por sus altas cotas de productividad, rendimiento y buena gestión si los esquemas estructurales son deficientes y los dispositivos orgánicos están desajustados.

Se ha dicho que «el problema de la Función pública es una de las grandes reformas pendientes en España» (Fernández Ordoñez) y que necesita ser abordado con urgencia desde opciones renovadoras que permitan alinear al funcionariado con la nueva situación democrática del país. Sin embargo, desde que en 1964 se publicó el vigente Estatuto de funcionarios hasta la fecha apenas se han dictado disposiciones de cierta envergadura para poner en marcha un proceso normativo de

verdadero cambio que transmita a *toda* la Función pública española un estilo dinámico, ágil e impulsor del que, en la actualidad, carece.

Como ha apuntado Muñoz Machado, «la ordenación normativa de la Función pública vigente, en el momento en que se inicia el desarrollo de las determinaciones del título VIII de la Constitución sobre las autonomías territoriales, conocía ya una crisis profunda que los sucesivos proyectos de reforma de la vieja Ley de 1964 no habían conseguido enmendar». Sobre este panorama de desorientación y retraso legislativos, va a incidir profundamente la Constitución de 1978, rectificando los postulados alrededor de los cuales habrá de llevarse a efecto la reforma funcionarial. Ya no se trata de apuntalar una legislación superada por el transcurso del tiempo, ni de parchear un marco de disposiciones que se vuelve rápidamente obsoleto, ni mucho menos de ir llenando lagunas que aparecen por doquier, sino, lo que es mucho más trascendente, de entregarse a la gran misión de construir una Función pública según las líneas maestras que describe la Constitución de 1978 y que responda con autenticidad a los nuevos presupuestos políticos, sociales y culturales sobre los que se cimenta la convivencia entre los españoles.

La Función pública, en estos últimos años, ha sufrido *un proceso ascendente de deterioro* en su imagen ante la opinión pública y que la ha restado, de manera alarmante, el prestigio que debe adornar siempre a quienes, como titulares de facultades y atribuciones estatales, deben ser considerados y respetados en su condición de servidores públicos.

Desde los más diversos frentes sociales, se han vertido acusaciones y lanzado diatribas muy fuertes contra los funcionarios que se han visto envueltos en un mar de críticas, unas bien intencionadas y otras no tanto, que han ido minando su moral, su espíritu de laboriosidad, su dedicación profesional hasta unos límites que hoy resultan preocupantes para todos. De ahí que, en la actualidad, el momento que atraviesa la Función pública española sea muy delicado, como si se tratara de una nave que marcha a la deriva y en la que apremia tomar el timón para enderezar el rumbo y dirigirse al abrigo de un buen puerto.

Los datos de que disponemos invitan a la reflexión. Aunque la burocracia pública de nuestro país todavía no sea suficientemente conocida desde el punto de vista estadístico y sociológico, como para permitir verificar estudios significativos sobre ella, algunas cifras revelan la *importancia del problema* que nos ocupa y descubren las *dimensiones nacionales* de una cuestión que a todos los ciudadanos incumbe.



**TOTAL DE EFECTIVOS**

CUADRO I

|  |                  |
|--|------------------|
| <b>A) ADMINISTRACIÓN CIVIL</b>                                   |                  |
| 1. Administración Central:                                       |                  |
| Funcionario de carrera .....                                     | 431.388          |
| Contratados de colaboración temporal, eventual y<br>varios ..... | 33.178           |
| Contratados laborales .....                                      | 75.365           |
| <i>Total</i> .....   | 539.931          |
| 2. Administración Institucional:                                 |                  |
| Funcionarios de carrera .....                                    | 76.876           |
| Contratados de colaboración temporal, eventual y<br>varios ..... | 25.380           |
| Contratados laborales .....                                      | 85.312           |
| <i>Total</i> .....   | 187.568          |
| 3. Sanidad y Seguridad Social:                                   |                  |
| Funcionarios pertenecientes a Instituciones sanitarias.          | 231.791          |
| Servicios generales .....  | 30.294           |
| <i>Total</i> .....   | 262.085          |
| 4. Corporaciones locales:  |                  |
| Cuerpos nacionales .....   | 5.702            |
| Personal al servicio de Corporaciones locales .....              | 167.045          |
| <i>Total</i> .....   | 172.747          |
| 5. Seguridad del Estado:   |                  |
| Guardia Civil .....  | 62.979           |
| Policía Nacional y Cuerpo Superior de Policía .....              | 63.714           |
| <i>Total</i> .....   | 126.693          |
| 6. Administración de Justicia .....                              |                  |
|  | 16.935           |
| <b>B) ADMINISTRACIÓN MILITAR</b>                                 |                  |
| Fuerzas Armadas .....  | 126.039          |
| Personal civil de la Administración militar .....                | 10.052           |
| <i>Total</i> .....   | 136.091          |
| <b>TOTAL GENERAL</b> .....                                       | <b>1.442.050</b> |

FUENTE: *El Presupuesto para 1982*. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuestos.

El cuadro 1 refleja la composición de la Función pública y su volumen total, que se sitúa en 1.442.050 efectivos que es una cifra ciertamente llamativa aunque, si la comparamos con la de otros países, no puede afirmarse que España sea un país con exceso de funcionarios. Y en el cuadro 2 se exponen las grandes magnitudes sobre el costo de éstos, arrojando también unas cifras que, en el marco global del sistema económico, tienen un peso específico que no debe ser ignorado.

CUADRO 2

## GASTOS DE PERSONAL EN 1982

|  | Millones de pesetas | Porcentaje sobre gastos totales |
|--|---------------------|---------------------------------|
| Presupuesto del Estado .....   | 1.183.012           | 33,00                           |
| Presupuestos de Organismos autónomos de carácter administrativo .....                | 138.733             | 15,00                           |
| Presupuestos de Organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero. | 81.394              | 5,00                            |
| Presupuesto-Resumen de la Seguridad Social.  | 343.808             | 12,00                           |
| Presupuesto consolidado de RTVE .....  | 26.934              | 68,00                           |
| Presupuesto de las Corporaciones locales *.  | 305.385             | 51,24                           |

\* Datos correspondientes a 1980.

FUENTES: *El Presupuesto para 1982*. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuestos. Revista CUNAL. mayo 1981.

Pues bien, la Función pública que, en números redondos, suma 1.500.000 personas y que, en 1982, ha costado, excluyendo los funcionarios locales y autonómicos, sobre un billón setecientos setenta y cinco mil millones de pesetas (cuadro 2), no está a la altura de las exigencias del país y presenta una serie de fracturas y quiebras que cuestionan su propia razón de ser. Y ello no es tanto por culpa de los propios funcionarios, cuanto porque están inmersos en unas estructuras que se nos han quedado caducas y que suponen un gran lastre no sólo para el funcionario en general, sino para la participación de los propios administrados. En este sentido, es aleccionador recordar la polémica surgida en el Senado el 12 de diciembre de 1978 entre el entonces ministro de Educación, Otero Novas, y el entonces secretario

socialista, Francisco Ramos, actual secretario de Estado para la Administración pública, y en la que éste ponía de manifiesto la paradójica situación de una Administración que todos reconocían como ineficaz y que, sin embargo, está dotada de unos elementos humanos cuyas «titulaciones y preparación no tiene parangón en ninguna empresa privada del país». No es, pues, el factor humano el culpable de la situación ni el desencadenante de tantas disfunciones y desviaciones como caracterizan a nuestro aparato administrativo; *los males son más profundos y van más allá del aspecto estrictamente funcional o burocrático.*

A la hora de intentar delimitar las causas que han provocado la grave crisis del funcionario español, es posible identificar como tales las siguientes:

#### A) *Descrédito del sistema administrativo*

Es lógico que el descrédito que acompaña a la estructura y el funcionamiento de la Administración española, en sus diferentes planos o niveles, repercuta muy directamente sobre los hombres que en ella trabajan y que a ella pertenecen en razón a su vinculación laboral o profesional.

Algunos testimonios denuncian este descrédito y describen, con tintes muy negativos, la situación actual en que se encuentra la Administración. No son recogidos aquí por un prurito masoquista, sino porque constituyen una muestra indicativa de un estado de opinión, por lo demás, bastante generalizado y que no hay por qué ocultar aunque, luego, cada cual pueda estar o no de acuerdo con este tipo de juicios tremendamente pesimistas.

Sebastián Martín-Retortillo, a la sazón ministro adjunto para la Administración Pública, declaraba el 25 de noviembre de 1980 al diario *Ya* lo siguiente: «La Administración es lenta, ineficaz, irresponsable, inhumana, cínica, arrogante e indisciplinada». Por su parte, el diario *El País*, en un editorial titulado «El cambio que se espera. Que el Estado funcione» y publicado el 23 de noviembre de 1982, afirmaba lo siguiente: «El futuro Gobierno socialista heredará, así, una Administración elefantiásica, cara, ineficiente, torpemente intervencionista, mal preparada para dirigir una sociedad industrial en tiempos de crisis y atrincherada tras gruesos muros de piedra insolidaria que la aíslan de unos administrados a los que ignora.» Y, en su reciente libro *¿Por qué no? Una propuesta catalana para la modernización del Estado*, Roca

Junyent critica duramente a la Administración del Estado a la que acusa de que «es farragosa, cara, reiterativa y poco imaginativa; su actuación o está dirigida a controlar y limitar la acción de los particulares, o bien a sustituirla, pero casi nunca a ayudar o a servirla».

Las tres valoraciones coinciden en su orientación muy crítica de la Administración española, tachándola de defectos e imperfecciones que originan una situación a todas luces insatisfactoria y que padecen los ciudadanos que, a diario, han de relacionarse con los organismos e instituciones públicas. No es de extrañar, pues, que el funcionario español incrustado en un engranaje tan defectuoso, rechazado por los propios ciudadanos, incontrolado en su crecimiento orgánico y que parece autosatisfacerse en el ejercicio muchas veces arbitrario del poder, se sienta incómodo mientras advierte que se apodera de él una sensación inexorable de frustración.

#### B) *Politización y partidismo*

Entre nosotros, hasta la fecha *la incidencia de la política sobre la Administración viene siendo excesiva y permanente*. Ello ha repercutido sobre los funcionarios que se han visto sometidos a las consecuencias de los cambios gubernamentales y de las sustituciones en los equipos del poder.

En el régimen de Franco, dadas sus características, la politización en las designaciones, ascensos y ceses era connatural a su propia esencia dada la férrea sumisión de la Administración a la Política. Cuando llegó la transformación del sistema, los sucesivos Gobiernos de UCD siguieron aplicando los viejos hábitos que, con el acceso del partido socialista al poder, todavía siguen conservando mayor vigencia de la que debieran.

Como ha escrito Ortega Alvarez-Santullano, «la muestra más evidente del enfeudamiento de la Función pública la ofrece la discrecionalidad en los nombramientos». A su juicio, «tal situación entraña riesgos gravísimos y costes muy importantes», como son la tendencia a la práctica del *spoils system*, la falta de independencia del funcionario con los riesgos consiguientes de servilismo reiterado y continuo, la renuncia o desenganche del personal no político o no politizado, el desaprovechamiento de la experiencia ya adquirida en el ámbito técnico y profesional, la dificultad de conseguir una adecuada especialización, el mayor coste derivado de los períodos de «rodaje» o aprendizaje, la supresión de estímulos para la promoción con la consiguiente

reducción del rendimiento. Para el autor citado, «la descripción no es exagerada», porque «el cáncer de la utilización política de la Administración devasta su organismo y mortifica su vitalidad, convirtiéndola, por paradoja, en freno del mismo poder que la enerva».

Todos coinciden, en el plano teórico, que *el ideal de las naciones más avanzadas es contar con una burocracia profesionalizada y neutral*, para lo que han de trazarse límites lo más claros posibles que deslinden lo político y lo administrativo, lo ideológico y lo funcional. Sin embargo, nuestra Administración aún no ha llegado a este indispensable grado de consolidación y de madurez; o, como diría el profesor Garrido Falla, todavía no se ha *institucionalizado* adecuadamente. De ahí que los políticos cultiven como una de sus predilectas tentaciones la de penetrar en el ámbito administrativo y burocrático, con el fin de imponer sus criterios partidistas a la hora de proponer reformas en los organigramas, nombrar a las personas que han de trabajar junto a ellos e iniciar los caminos de las modificaciones legislativas.

Las Administraciones públicas, en los países de Occidente, han ido sufriendo una lenta, pero irreversible, evolución consistente en pasar de una burocracia basada en el *spoils system* a otra, más estabilizada y neutral, en la que predomina el *merit system*. Los viejos tiempos, ya clásicos en la historia de los Estados modernos, en los que el partido vencedor de las elecciones situaba en las ramificaciones del poder a sus adeptos e incondicionales para pagarles de alguna manera los servicios prestados, han quedado superados en los países democráticos y sólo constituyen ya un puro recuerdo histórico. La fórmula «los despojos para los vencedores» que, allá por los años primeros del siglo XIX, acuñaran los partidos políticos norteamericanos, no es hoy válida y apenas si es una expresión venida del pasado y sin posibilidades presentes y futuras. Como sucede también con la conocida figura de los «cesantes», de tanto arraigo en nuestra historia decimonónica.

Si, en otras épocas, el *spoils system* encontró su justificación en el hecho de que servía para ejercer un control popular sobre los empleados públicos, en la actualidad no sucede así. Dicho control, cuando ha de ser ejercido, encuentra otros cauces más apropiados en nuestros días. Lo que importa resaltar es, sobre todo, la necesidad de que las grandes Administraciones modernas no queden sometidas a los reemplazos y sustituciones de personas en cascada, cuando un partido derrota a otro en las elecciones y es llamado por el pueblo al disfrute del poder. Tal es, sin duda, la razón determinante de que el *spoils*

*system* vaya quedando arrumbado en las naciones democráticas y de que no se apele al mismo como vía para la designación de funcionarios.

Precisamente, la todavía utilización del *spoils system* por unos y por otros, la disposición de todo político nuevo de hacerse notar ante los ciudadanos cambiando hombres y estructuras, la creencia de que el ámbito administrativo es terreno propicio para desatar pugnas partidarias y cultivar a gran escala el clientelismo y el nepotismo, son factores que repercuten de manera muy contraproducente sobre los funcionarios que asisten, una tras otra, al gran espectáculo de los ceses fulminantes, de las defenestraciones súbitas, de las promociones meteóricas, de las marginaciones premeditadas; todo en razón y por virtud de una politización exagerada e incontrolada que se da en *todas* las esferas de nuestra Administración.

Las derivaciones que se producen de este planteamiento afectan gravemente a todo el colectivo funcional que se siente manipulado en base a criterios políticos y no profesionales, que detecta que las decisiones que se toman sobre sus componentes están ideológicamente condicionadas y que contempla la peligrosa conversión de la Administración en el escenario donde se dilucidan antagonismos de signo diverso que más buscan su propio éxito partidario que el logro de finalidades de imparcial repercusión. Por ello, no es de extrañar que el funcionario español se considere como *distanciado* de la Administración, apenas implicado en ella, ya que piensa con razón que tiene poco que decir y que, en definitiva, son los políticos los que pronuncian la última palabra y los que, con su óptica especial, deciden lo que conviene.

Al distanciamiento antes citado del funcionario con relación a la Administración ha contribuido también un hecho que, en los últimos tiempos, ha adquirido dimensiones muy notorias, como es el que los funcionarios se hayan visto privados en muchas ocasiones del ejercicio de sus atribuciones y competencias en beneficio de personas extrañas a la Función pública, pero vinculadas política e ideológicamente a los gobernantes de turno y a los altos cargos, sean ministros, secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales, etc. Como ha recordado Panizo Arcos, «esta pérdida continua de funciones» a la que asisten impotentes los funcionarios, motivada por exigencias de partido o familia política, «es una de las causas principales del desaliento y baja productividad del funcionario», cuyo papel técnico y profesional queda seriamente devaluado en base a exigencias puramente oportunistas y clientelares.

### C) *Sensibilización creciente del colectivo*

En los últimos años, la condición de los funcionarios públicos ha estado sometida a un proceso de transformación que ha hecho que se llegara a hablar de una *verdadera crisis de identidad*.

Antes, en efecto, la condición de funcionario estaba nítidamente deslindada y se diferenciaba, con rotundidad, de la del trabajador y asalariado del sector privado. El funcionario estaba sometido a un régimen jurídico peculiar, muy sui géneris, que apenas se asimilaba al del trabajador, por lo que éste y aquél pertenecían a dos mundos, el de la empresa privada y el de los organismos oficiales, que tenían entre sí muy pocas conexiones.

Además de esta singularidad o autonomía del régimen funcional, sucedía que dicho régimen era estimado como más favorable, más avanzado, que el correspondiente a otros estratos laborales y profesionales. De un lado, pues, el funcionario se situaba en un plano *distinto* al del asalariado, con lo que lograba conformar diferencialmente su *status* frente al de los demás grupos y estamentos sociales, alcanzando de este modo una peculiaridad legal y reglamentaria que le caracterizaba con perfiles muy específicos. De otro, su régimen era superior en ventajas económicas, sociales, profesionales, ya que le proporcionaba derecho a una carrera, estabilidad en el empleo, pensiones de jubilación, etc., frente a una situación más insegura, y desde luego menos atractiva, del trabajador; con lo que el funcionario se autoestimaba y era estimado desde fuera no sólo como un individuo *distinto*, sino también *superior* al empleado de la empresa, de la industria y de los servicios en general.

Hoy, esta visión de las cosas no puede ser aceptada. Los cambios sociales y culturales, el ascenso de las clases trabajadoras hacia cotas más altas de bienestar, la inercia de la Administración anclada en viejas fórmulas, la lentitud del aparato administrativo para adaptar el *status* de sus empleados a los nuevos tiempos, la interpenetración creciente entre el régimen legal de los funcionarios y de los trabajadores, etc., han determinado que, de un lado, el funcionario no se presente ya distinto al asalariado y, de otro, que haya tocado a su fin la superioridad y prevalencia de su regulación estatutaria.

Sucede, pues, que el funcionario ya no goza de la tradicional preeminencia que antes le caracterizaba y que hoy es controvertida, cuestionada y negada por la realidad misma. Además está perdiendo a marchas forzadas posiciones con respecto al sector privado, hasta el

extremo de que se están invirtiendo los términos del problema, ya que ahora quien protesta no es el trabajador que pugna por acercar su nivel al del funcionario, sino éste que se ve rebasado en muchos aspectos de su régimen legal (retribuciones, seguridad social, sindicación, negociación colectiva, etc.); y, por lo mismo, pretende recuperar el terreno perdido para evitar que se ensanche la distancia que le separa del trabajador.

Esta acumulación de circunstancias, este trastocamiento de planos largo tiempo inalterables, esta convicción del funcionario de asistir impotente al ocaso de un modo de ser y de trabajar, hacen que el empleado público esté sumergido en una profunda crisis y como desorientado ante los acontecimientos que se producen a su alrededor. Simultáneamente, mientras el prestigio de la Función pública se va erosionando y pierde día a día terreno, la sociedad de manera un tanto paradójica sigue considerando a los funcionarios como seres «privilegiados», que viven en el mejor de los mundos, rodeados de prebendas y favores que hasta llegan a fomentar ciertas dosis de envidia social.

La contradicción entre el deterioro real del *status* del funcionario y la admiración que sigue despertando en los ciudadanos empeñados en hacer de él un ser protegido frente a las crisis, es la raíz de la *sensibilización ascendente de los empleados públicos ante la problemática que les asedia*. Jiménez Abad ha hablado de «un despertar reivindicativo de este colectivo» que, afortunadamente, va saliendo de su resignación y tornándose más consciente de sus derechos y más exigente en la reclamación de los mismos. Las grandes desigualdades que se dan en la Función pública entre los Cuerpos de élite y el resto de los funcionarios, la masificación de determinados Cuerpos (los docentes, los de correos y telecomunicación, el cuerpo general auxiliar, etc.), la existencia de contingentes muy numerosos de personal contratado e interino, la pérdida experimentada en los últimos años en las retribuciones, la incapacidad de los políticos para poner orden en el seno de la Administración mediante una disciplina responsable y asumida por todos, la sensación de abandono en que se debate el funcionario por parte de quienes debieran preocuparse de mejorar en todos los órdenes su condición profesional, tales son algunas de las motivaciones que conducen a un progresivo despertar del funcionariado español y que es de esperar que, en el futuro, se vaya consolidando y fortaleciendo.

En adelante, este movimiento, este movimiento reivindicativo funcional habrá de ensancharse y ampliarse. Influirá en ello la deficiente situación de la Función pública en puntos clave (ingreso, carrera



administrativa, retribuciones, régimen disciplinario, participación, etc.), necesitados de urgente reforma, y también la vía, cada vez más expedita, que lleva a una *reconsideración del empleo público* buscando que las partes interesadas —Estado y funcionarios— se sitúen en posiciones de igualdad para *negociar* aquellos temas que les afectan. En este sentido, Luis Ortega afirma que «el reconocimiento de los derechos sindicales revela que, en la actualidad, el ordenamiento jurídico no concede a la Administración una posición de autoridad en lo relativo a la organización laboral que le liga con sus empleados»; argumentando que diversas razones justifican que «hoy día sólo quepa construir la relación funcional partiendo del reconocimiento de la paridad de posiciones jurídicas entre Administración y empleado público en todo lo que concierne a la relación de servicio».

#### D) *Conformación inadecuada*

La Función pública española se caracteriza por una conformación en la que resaltan problemas de notorio relieve y en la que se detectan insuficiencias muy sobresalientes.

Por lo pronto, el funcionario vive inmerso en un mundo burocrático en el que se patentizan continuamente *las pugnas entre Cuerpos y Escalas* que, en número muy elevado, se disputan los espacios administrativos y se enfrentan por la conquista de los puestos de trabajo, los destinos, los complementos retributivos y, en su caso, los privilegios en favor de sus componentes. Los Cuerpos más poderosos dominan la Administración e imponen su voluntad hegemónica sobre el resto, que se limita a soportar la supremacía de los sectores funcionariales mejor situados administrativa y políticamente. De ahí nacen desigualdades, agravios comparativos, diferencias laborales y profesionales que, amparadas tan sólo en el poder de unos sobre otros, minan la moral y deterioran el espíritu de trabajo del funcionario, muy sensible siempre a todo lo que sea discriminación en favor de unos y en perjuicio de otros. El ejemplo de los llamados «incentivos de Cuerpo» que, para unos grupos de funcionarios son muy elevados en relación con los que disfrutaban otros, sin que existan razones objetivas que lo justifiquen, es una muestra bien demostrativa de lo que se acaba de decir.

La Administración española no es sólo escenario ideal para los antagonismos de los Cuerpos de funcionarios, sino también solar propicio para que éstos se sientan insatisfechos con su trabajo y no encuentren alicientes para sus legítimas ambiciones laborales y profe-

sionales. La promoción, aspecto clave para una buena política de personal, no está regulada de manera general y objetiva, sino que queda a merced de la libre designación, al arbitrio de los jefes o la más flagrante dedocracia. Como no hay carrera administrativa establecida para *todos* los funcionarios, en la que se valoran los méritos de los aspirantes, y como lo que cuenta en definitiva es la decisión personal de los que mandan, sucede que no hay ambiente de superación en nuestra Administración, y lo que prevalece es el conformismo, la resignación o la desgana. Al final, en este juego subterráneo de presiones e influencias no triunfan los mejores, sino los más relacionados, los que más cultivan el ejercicio de la intriga, los que más se dan a conocer en los pasillos y las antecámaras de los despachos de los altos cargos.

Albadalejo Campoy ha retratado con precisión el estado de cosas a que se ha llegado, con estas palabras muy duras, pero ciertas:

«La inexistencia de estímulos sociales, profesionales y económicos en la carrera administrativa ha abocado a los funcionarios al desinterés en el ejercicio de sus funciones, a descuidar hasta límites de desidia su formación profesional y, por desgracia en no pocos casos, a compensarse mediante la corrupción de la ausencia de reconocimientos efectivos a su eficacia. A los más dotados y a los más ambiciosos sólo les ha ofrecido la Administración el escape hacia los puestos políticos o hacia los mejor remunerados del sector privado.»

En nuestros Ministerios y oficinas públicas ganan igual el que trabaja mucho que el que trabaja poco o nada. Muchas veces se premia más la inercia o la pasividad que la creatividad o el dinamismo. No se cuida el perfeccionamiento del funcionario, ni se le incita para que actualice sus conocimientos o que renueve sus saberes profesionales. No se rastrea la eficacia en el servicio de los empleados públicos, ni se califica su nivel de cumplimiento en el trabajo que lleva a cabo. Se valoran más los títulos académicos que la experiencia, se puntúan más los recitales memorísticos que la resolución de los casos prácticos. Muchos funcionarios son desaprovechados de manera clamorosa, porque se les sitúa en puestos de trabajo que no son los más acordes con sus cualidades humanas o profesionales, porque no se utiliza debidamente su inteligencia o capacidad, porque no se les incentiva para optimizar su rendimiento y todo parece montado para que nadie quiera asumir responsabilidades que son trasladadas de unos a otros, porque resulta arriesgado comprometerse y es, por lo mismo, preferible que sean los demás, no nosotros, los que decidan y resuelvan.

Como puede verse, todo un extraño panorama en el que se invita consciente e inconscientemente al desinterés, la indisciplina, la improductividad y la abulia. Sólo minorías de funcionarios muy caracterizadas son las que rompen esta visión tan nefasta de la Administración pública. Como dice Lucas Tomás, entre ellas están dos grupos de personas: «Los recién incorporados a la misma, que mayoritariamente muestran ilusión por aprender y desarrollarse» y «un grupo reducido —y normalmente selecto— de profesionales que, a pesar del ambiente general, se esfuerzan por conservar sus ilusiones de servicio y, sobre todo, ser buenos profesionales». Como dice este autor, ellos «son las piezas clave que consiguen que la Administración no se derrumbe y que mal que bien continúe marchando y obteniendo resultados».

La Administración española, tal como hoy está vertebrada y configurada, *sirve más para aniquilar el talento de sus hombres que para potenciarlos y relanzarlos*. Las batallas corporativas malgastan grandes esfuerzos que, bien orientados, darían unos frutos elogiosos y sumamente útiles. Los irritantes desequilibrios retributivos entre unos colectivos y otros contribuyen a la desmoralización de los peor tratados y siembran, como no podía ser menos, la discordia y el recelo. Los que entran por la puerta falsa de la recomendación o el enchufe generan en los que han ingresado por la vía honesta de la oposición naturales reacciones de hostilidad. La omnipotencia que se atribuyen los altos jefes para quitar y poner funcionarios, para nombrar y cesarlos sin ningún tipo de freno o control, es punto de fricción, ya que la práctica del digitalismo atenta contra las esencias del sistema de mérito y destruye las legítimas expectativas de los funcionarios que desean mejorar y ser promocionados. La grave despreocupación por el tema de la clasificación de los puestos de trabajo y la ordenación racional de las funciones provoca un desorden impresionante a la hora de destinar a los funcionarios, de cambiarlos de unos puestos a otros, de acomodarlos en lugares donde se sientan mejor realizados y rindan más para la sociedad. Y la tradicionalmente escasa atención que se presta al perfeccionamiento desemboca en un estado de cosas en el que se siguen manejando criterios fosilizados, en el que imperan la rutina y la repetición intocadas desde hace muchos años y en el que se desprecian los valores de la invención o la originalidad.

Alejandro Nieto, buen conocedor de estos temas, ha sintetizado magistralmente la situación del funcionario español al que, con razón, considera «menospreciado por la sociedad y abandonado por el Estado». La sociedad, de una parte, no valora al servidor público al que

acusa de ineficaz, descalificándolo de forma global y sin distinciones. Y el Estado, de otra, ha venido optando por la táctica de desentenderse de sus funcionarios, a los que ha sumido en un proceso gravísimo de desmoralización y frustración dejándoles vía libre para que se comporten como quieran ante la incapacidad, o la impotencia, para afrontar con seriedad todos sus problemas.

Las siguientes palabras del profesor Nieto expresan a la perfección cuanto anteriormente se ha querido decir para conocimiento y entendimiento de todos:

«Los funcionarios, por su parte, tienen conciencia de esta situación y de que nada se hace para remediarla. La desmoralización es general, puede palparse. Lo nuevo quizá de estos años estriba en que a la protesta ha sucedido la resignación. A las ansias colectivas de reforma están siguiendo las reacciones individuales del peor signo. Ya no se oye el clamor vindicativo de contestación, sino el grito egoísta de "sálvese quien pueda", que es la expresión más triste de desesperanza. Desaparecida la ilusión institucional o corporativa, cada individuo pretende remediar su propio problema mediante la doble corrupción del desinterés por el servicio y el miedo personal. Es la guerra de todos contra todos. El ciudadano es esquilado sistemáticamente y nada consigue ya por los trámites legales. Mientras que, puertas adentro, hay una lucha cerrada por prosperar al amparo de las influencias personales o políticas más descaradas.»

Con este lamentable panorama se van a enfrentar los partidos políticos en la forma que veremos a continuación.

### III. Posición de los partidos políticos

No puede decirse que los partidos políticos, en general, dediquen gran atención a la problemática de la Administración pública y de la Función pública, en sus programas y campañas electorales. Como ha señalado, con acierto, Sabino Cassese, los partidos políticos no están interesados por los temas relativos a la reforma administrativa, ya que llevar ésta adelante es una tarea difícil y que, políticamente hablando, no resulta rentable, al menos a corto plazo. Y entre nosotros, Ortega y Díaz-Ambrona ha recordado que «no parece que haya auténtico interés de los partidos porque la Administración funcione», siendo así que «cualquier reforma política, si no quiere quedarse en las palabras, requiere y presupone una reforma administrativa». Sin embargo, a

juicio del político español, la realidad es que «sobre este punto pasan como sobre ascuas los programas de los partidos políticos. O lo que es peor, se proyectan sobre la organización administrativa reivindicaciones sindicales, principios y aspiraciones políticas que, en rigor, son completamente ajenas a ella».

La situación que atraviesa nuestro país, con el acceso del partido socialista al poder, desdice, en principio, las afirmaciones hechas en el párrafo anterior, ya que el PSOE ha hecho de la reforma de la Administración un objetivo capital de su programa electoral, primero, y de su actividad gubernamental, después. Pero ello ha sucedido no tanto porque los socialistas tengan teóricamente especial interés por las cuestiones administrativas y funcionariales, distinguiéndose en este punto de los otros partidos políticos, cuanto porque se han encontrado con una Administración y un funcionariado en grave crisis que deben superar a toda costa si no quieren ver frenados sus intentos renovadores por culpa de una maquinaria administrativa desfasada y de torpe funcionamiento.

Para el PSOE, en palabras de su líder Felipe González, la reforma de la Administración «es condicionante para resolver cualquier otro de los grandes problemas del Estado», lo que es tanto como decir que se la convierte en la gran baza a jugar y en el objetivo primero a batir. Valorada de este modo, convertida en el propósito predilecto y más espectacular, *la reforma administrativa alcanza, desde la óptica socialista, unas dimensiones de actualidad y popularidad que, por supuesto, no es frecuente en otras contiendas electorales ni en otros programas de gobierno.*

Por lo dicho, se comprende que la preocupación del PSOE por la reforma administrativa no sea trasladable a otros partidos políticos ni a otros grupos ideológicos de ahora y de siempre. Lo normal es que éstos y aquéllos se limiten a alusiones, más bien genéricas, de poca trascendencia sobre dicha reforma, tocando, si acaso, los temas que, en razón de las circunstancias de cada momento polarizan la atención de las gentes, pero sin proponer ideas «revolucionarias» ni apostar por cambios muy profundos. Y es que, como se indicó ya al principio de este epígrafe, la reforma administrativa es de esas cuestiones que resultan difíciles de abordar debido al conjunto de intereses y oposiciones que hay que desmontar; y que, como los éxitos no llegan con prontitud, producen un desgaste inexorable en quienes las patrocinan. Calvo-Sotelo lo dijo en las Cortes en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados, celebrada el 18 de noviembre de 1981: «Hacen falta

varios años para completar en este país una reforma eficaz de la Administración pública.»

Muchas son las causas que justifican el poco atractivo que la reforma administrativa tiene para los partidos políticos. Ya se han señalado algunas, como la de que es escasamente rentable dedicarse a ella, dado que los frutos, si es que llegan a obtenerse, no son inmediatos sino, por el contrario, lejanos y distantes. Y es lógico que los partidos no quieran arriesgarse en tareas de larga proyección, cuando tienen otras metas más al alcance de la mano y que les van a reconciliar rápidamente con la opinión pública.

De otro lado, la reforma de la Administración y de sus servidores no tiene la «garra» social que otros objetivos y, por ello, no llega tan fácilmente a las gentes para captar su interés y arrastrarles en su entusiasmo y aceptación. Es evidente, por ejemplo, que en una sociedad moderna la subida de pensiones o la lucha contra el paro es más sugestiva que la propuesta de actualizar el régimen legal de los funcionarios, a la hora de ofertar aspiraciones electorales y diseñar un programa de gobierno.

El propio colectivo funcional, tradicionalmente conformista con su suerte, poco vinculado a los partidos políticos y a los sindicatos, tampoco contribuye por sí mismo a que aquéllos se interesen por sus problemas y los conozcan a fondo. No es de extrañar, pues, que los partidos respondan con idéntica moneda y se manifiesten poco proclives a asumir las reivindicaciones del personal público y a defenderlas con el ardor que ponen cuando se trata de otros contingentes sociales o profesionales.

Sucedec también que *las adaptaciones y transformaciones en el seno de la Administración requieren, para ser llevadas a la práctica, una clara voluntad política*, adornada de las virtudes indispensables de la decisión, la independencia y la tenacidad. No todos los partidos políticos, por supuesto, están en condiciones de asumir los riesgos e incertidumbres de la reforma administrativa, que puede afectar muy directamente a sus intereses e incidir con rotundidad sobre sus estrategias de actuación y sobre el destino de sus hombres. En España es bien significativo el caso de la UCD, partido dominante durante varios años, y que, pese a sus promesas de reforma administrativa y funcional, ha fracasado estrepitosamente en el empeño al no ser capaz, en ningún momento, de vencer las duras resistencias de sus propios miembros a todo lo que pudiera suponer merma o reducción de privilegios para ellos. Descendiendo más al detalle, el tema de las incompatibilida-

des es bien demostrativo de lo que un partido es capaz de hacer cuando no está dispuesto a hacer aquello que debiera hacer. Este juego de palabras describe la sinuosa actitud de la UCD en relación con este asunto y otros que se podrían citar aquí.

Esta situación se plantea cuando, en los partidos políticos, los funcionarios, especialmente los de élite y más poderosos están bien situados tanto en sus órganos rectores como en los organigramas de la Administración. Entonces, su doble condición de «políticos», por un lado, y de «funcionarios», por otro, contribuye a que el partido correspondiente tenga que adoptar un doble rostro y realizar una táctica ambigua con la que satisfacer, simultáneamente, las exigencias de sus hombres de partido y las demandas de la sociedad. De esta manera, lo que se logra es dar la sensación ante los ciudadanos y los electores en general de debilidad, de duda y de indecisión, ya que las propuestas sufren curiosos procesos de aceleración y retroceso, de innovación e inmovilismo, a causa de que las minorías afectadas se resisten a ceder en sus posiciones y tratan, por todos los medios, de torpedear aquellas reformas que les puedan afectar.

En este sentido, los cambios en la Administración y la Función pública sólo pueden ser asumidos por aquellos partidos que no padezcan una excesiva «funcionarización» en sus cuadros y órganos rectores; o que no estén comprometidos excesivamente con la situación que están llamados a rectificar y a transformar. De no ser así, los burócratas, que son a la vez miembros de los partidos, se encargarán, por todos los medios a su alcance, de dificultar la tarea diluyendo o arrinconando las iniciativas, suavizando los proyectos normativos en aquellos aspectos que les resulten perjudiciales o desvirtuando los planes trazados por el partido para que no lleguen a su culminación. Como ha escrito en alguna ocasión el diario *El País*, «no puede extrañar, en consecuencia, que todos los proyectos legislativos o gubernamentales que llevan implícita la modificación del *statu quo* de los funcionarios de alto nivel terminen siempre en agua de borrajas, bien se trate de la Ley de Autonomía Universitaria, de la Ley de Incompatibilidades o de la reforma de la Seguridad Social».

A las argumentaciones anteriores, debe adicionarse la *dificultad intrínseca que acompaña a toda reforma administrativa* que quiere sacarse a flote. Cabría decir que, hasta cierto punto, las reformas políticas son más fáciles de culminar que las reformas administrativas. Y buena prueba de ello la tenemos en nuestro país, en el que se ha producido, desde 1975, una auténtica «revolución política» que ha sido

apoyada por el pueblo y guiada por los líderes de los partidos, propugnando la consolidación de los valores democráticos en el marco de una Monarquía parlamentaria hereditaria del pasado y, al mismo tiempo, actualizada con arreglo a las pretensiones del presente. Como la otra cara de la moneda, la reforma administrativa no se ha producido y ahí tenemos, como una nota singular de nuestro Estado, *el desnivel que se da entre el progreso político y el estancamiento administrativo*.

Este claro *décalage* no ha pasado inadvertido para nuestros políticos, que han llamado la atención sobre la necesidad de superarlo. Valga por todos este testimonio del catalán Trias i Fargas, ante el Congreso de los Diputados en la sesión plenaria celebrada el 18 de noviembre de 1981:

«La industria española, la agricultura española, los servicios españoles, han tenido que admitir la revolución tecnológica, energética, etc., y han tenido que plantearse con mejor o peor fortuna una renovación total, si querían sobrevivir. Esto no se ha hecho en la Administración española y esto es una cosa que no se debe imputar a la burocracia, porque la burocracia tiene que estar dirigida, tiene que estar encuadrada y montada, ni se puede imputar sólo al Gobierno. Esto es producto de siglos de una inercia que ha sido incapaz de asimilar esa revolución que, al igual que la revolución industrial, debería ser llamada revolución funcionarial, revolución burocrática, revolución de la Administración pública y que está pendiente como uno de los temas más importantes y que más puede rebajar el déficit y el gasto público, poniendo los servicios a un nivel de coste inferior.»

La Administración, por definición, es reacia al cambio y tiende a congraciarse con el presente y a aliarse con el pasado. Charles Debbsch la considera «un factor de esclerosis» y, por lo mismo, habla de las *resistencias* que surgen por doquier para desviar o amortiguar la reforma administrativa. Viejos hábitos, rutinas seculares, concepciones corporativistas, anacronismos estructurales, organismos caducos, ritualismos formalistas, tales son algunos de los obstáculos que han de ser eliminados y que, en ocasiones, ofrecen feroz oposición a todo lo que suene a novedad o se presente con el sello de la modernidad.

No es sorprendente, pues, que los partidos políticos no se vuelquen con entusiasmo hacia la resolución de los problemas y disfuncionalidades de la Administración y la Función pública. Es un terreno que no quieren pisar con excesiva convicción porque prefieren dedicar sus esfuerzos hacia otros asuntos que son para ellos más perentorios y que les producen mayores rentabilidades en la contabilidad política y ciu-



dadana, Hablarán, sí, de estos temas en los discursos, en los mítines, en los debates parlamentarios y en las confrontaciones electorales, pero lo hacen de manera superficial, para salir del paso, para dar sensación de compromiso con la opinión pública, para utilizar, si llega el caso, el tono demagógico que enfervoriza a las masas cuando se le dicen cosas sonoras sobre la corrupción, la improductividad de los servicios públicos o el absentismo funcional.

Este comportamiento superficial, efectista, pero poco consecuente, es el que caracteriza, por lo general, a los partidos políticos cuando se han de enfrentar al tremendo desafío de proponer al país una Administración pública dinámica y una Función pública profesionalizada y trabajadora. Les falta, por el contrario, la articulación de un cuadro de medidas exactas y reflexionadas que les sirvan como instrumentos renovadores y que al tiempo sean realistas, no utópicas, sistemáticas y globales. Se conforman con la pura palabrería o los tópicos al uso, pero no se deciden a descender al ruedo de los hechos. En definitiva, parecen resignados a la pobre suerte de tener que decir algo sobre la reforma administrativa, porque está de moda y cae bien ante la sociedad y los propios empleados públicos; pero, en el fondo, no son auténticos en sus manifestaciones ya que se limitan a cumplir el papel que se les brinda, en lugar de asumir la responsabilidad, con todas las consecuencias, de actuar bajo el signo del pragmatismo y la oportunidad.

#### IV. Alternativas para la Función pública

##### A) *Partidos de derecha y de izquierda*

Los partidos políticos españoles, con intensidad desigual, han difundido sus puntos de vista sobre los funcionarios tanto en las conclusiones de sus respectivos Congresos como en las ofertas de sus programas electorales. De la lectura de los correspondientes textos, se deduce que, en principio, han tenido en cuenta la problemática funcional y la han analizado siquiera sea, en ocasiones, de manera vaga y poco efectiva; coincidiendo todos en que es preciso abordarla dentro de las coordenadas que establece la Constitución de 1978. Así, manifiestan que debe procederse «a reordenar la situación actual de la Función pública» (PSOE), que es «urgente la Ley del Estatuto de la Función pública» (AP), que «la transformación de la Administración y de la

Función pública exige acciones permanentes» (UCD), que la reforma de la Administración supone «importantes modificaciones en el área personal que configuren un nuevo marco estatutario en la Función pública» (PCE) y que «la dignificación de las condiciones profesionales y salariales es la contrapartida que la sociedad ha de ofrecer a sus funcionarios, por el ejercicio de su importantísima misión» (CDS).

Sobre esta base de una preocupación común, aunque lógicamente modulada en razón de las diversas opciones ideológicas, cada partido ha estructurado su propio repertorio de medidas y soluciones con las que afrontar el gran reto de la reforma de la Administración y la Función pública. Como ha sucedido con otros aspectos de la vida del país, *no es fácil establecer acusadas diferencias entre unas ofertas electorales y otras* a la hora de centrarse en el análisis y diagnóstico del funcionariado. En general, todos los partidos inciden sobre las mismas cuestiones e insisten sobre una serie de puntos que están en la mente de todos, como son las retribuciones, la carrera administrativa, la seguridad social, el personal de las Autonomías, etc., aunque luego, obviamente, pongan un énfasis especial en determinados temas que más se aproximan a sus respectivas tesis partidarias.

Dentro de una sistemática simplista, y por lo mismo tocada de cierta inexactitud, sería posible montar un doble agrupamiento de los partidos políticos situando a la *izquierda* a los partidos socialista y comunista, y a la *derecha* a Alianza Popular, Unión de Centro Democrático y al Centro Democrático y Social. Partiendo de esta división, que repetimos sólo sirve a efectos de ordenación de las ideas que vamos a exponer a continuación, vale la pena intentar identificar los rasgos que caracterizan la reforma de la Función pública según sea emprendida desde la izquierda o la derecha del espectro político español.

Los partidos de izquierda, PSOE y PCE, destacan mucho la idea de que la Administración debe ser un instrumento decisivo del cambio social y de que, en lugar de servir a los intereses minoritarios, ha de ponerse al servicio de toda la sociedad. «El Estado —proclaman los socialistas— pertenece constitucionalmente a los ciudadanos» y «no corresponde a ninguna burocracia ni civil ni militar».

Conectado con lo anterior, ambos partidos subrayan que hay que democratizar al máximo las estructuras administrativas. Así, los socialistas hacen alusión a «la democratización plena de las Administraciones públicas», mientras que para los comunistas debe impulsarse la participación de los ciudadanos «en los asuntos públicos», incrementan-

do el control sobre los mismos. Por eso, el PCE aboga «por unos Ayuntamientos controlados democráticamente» y defiende, con un interés característico, la intervención en la vida local de todo tipo de asociaciones implicadas en la misma.

En el ámbito más restringido de la Función pública, ambos partidos apuntan hacia objetivos muy similares y que tocan parcelas en las que prevalece un sentido laboral y social del que los partidos de izquierda, por razones de lógica política, alardean tanto en el sector público como en el privado. Por eso, el PSOE defiende el reconocimiento de los derechos sindicales «del personal de todas las Administraciones públicas» en una triple vertiente: derecho de libre sindicación, de huelga y para la negociación colectiva. Y, en cuanto al PCE, sus posiciones en la materia son similares porque también hace referencia a los derechos sindicales y su extensión, al reconocimiento de la negociación colectiva y al fortalecimiento de los sindicatos entre los funcionarios.

Ambos partidos orientan sus esfuerzos hacia la implantación de un régimen de incompatibilidades en el que se hace notar la palabra «riguroso», como singularizadora del mismo. Y también puede estimarse, como un área preferida de estos partidos, la Seguridad Social de los funcionarios, de modo que, mientras los socialistas piden un régimen «unitario para todos los funcionarios», los comunistas por su parte propugnan la «revisión» del régimen actual «adecuando el sistema de pensiones al régimen general».

Podría sintetizarse la postura del PSOE y del PCE concluyendo que *los dos apuestan por una Administración pública democratizada, al servicio del pueblo, controlada desde la propia sociedad y en la que presten servicios los funcionarios públicos dotados de los mismos derechos que los trabajadores del mundo laboral.*

Entrando en el análisis de los partidos de derecha, sus planteamientos son menos doctrinales y más pragmáticos, menos idealistas y más conservadores. No se cuestionan el papel del Estado y de la Administración en el seno de la sociedad actual, sino que se limitan más bien a postular la reforma de las estructuras burocráticas y orgánicas para adaptarlas al nuevo modelo de Estado de las Autonomías diseñado en el texto constitucional. Por eso, AP denuncia «la necesidad de una reforma global y gradual de la Administración pública», UCD pide el «logro de una Administración pública moderna y eficaz» y el CSD propone la «reestructuración de las Administraciones públicas».

Esta adaptación del Estado y de la burocracia a las exigencias de una sociedad en proceso de cambio como es la española no ha de ser brusca, revolucionaria ni tan siquiera acelerada, sino más bien gradual y paulatina. No se trata tanto de romper con el pasado, cuanto de enlazar con el mismo continuando el rumbo trazado con propósitos de enriquecerlo y mejorarlo. A este respecto, las siguientes palabras del programa ucedista son muy significativas: para UCD «constituye un propósito político fundamental continuar la adaptación de la estructura, organización y funcionamiento de la Administración y de la Función pública a los requerimientos de nuestra sociedad, a las exigencias de un sistema político pluralista y democrático y a las consecuencias derivadas del proceso autonómico».

En lo que concierne a los llamados derechos sindicales, la brevedad del programa del CDS no permite recoger ninguna alusión a los mismos. Por su parte, UCD presta atención prioritaria a «la participación de los funcionarios en la determinación de las condiciones de empleo», pero no explicita más su posición ya que se limita tan sólo a pedir la celebración inmediata de elecciones sindicales en la Función pública. Y, en cuanto a AP, su oferta es muy concisa ya que tan sólo establece que, dentro de su programa, se incluye el desarrollo de los derechos de asociación y huelga sin más aclaraciones ni matizaciones.

Curioso es lo que acontece con el polémico asunto de las incompatibilidades, ahora en la cresta de la ola de las controversias ciudadanas. El CDS se inclina por una «implantación progresiva» de aquéllas, UCD manifiesta que «se aplicará con firmeza la Ley de Incompatibilidades» elaborada por este partido y contestada duramente desde la izquierda y, finalmente, AP de modo muy similar recuerda que en su programa entra el desarrollo de la vigente Ley de Incompatibilidades. Posiciones todas ellas muy suavizadas y que, por lo mismo, contrastan claramente con las que esgrimen los otros partidos predispuestos a una radicalización y severidad sin concesiones en lo que atañe a las incompatibilidades no sólo con relación a los funcionarios, sino también a los altos cargos y a los miembros del Parlamento.

Por lo que atañe a la Seguridad Social de los empleados públicos, el CDS no la menciona, UCD pide la reforma del régimen actual y, como aportación distintiva, solicita la «igualdad de derechos de la mujer funcionario», mientras que AP se conforma con proponer la «revisión y elevación de los derechos pasivos de los funcionarios». Parece, pues, que a los partidos de la derecha este tema tan vital hoy

en las sociedades modernas se les escapa y no alcanzan a darle toda la importancia que se merece.

En un intento de recapitular la visión que AP, UCD y CDS tienen de la Función pública, diríamos que *los tres partidos coinciden en la necesidad de una Administración eficaz, sometida a la legalidad imperante en cada momento, inmersa en un proceso de cambio que tiene su ritmo propio y de la que dependen los funcionarios públicos cuyo status sigue diferenciándose del que se aplica a los trabajadores y asalariados.*

Dentro de esta valoración conjunta que venimos realizando de los programas electorales de los partidos que existen en nuestro país, dos observaciones de interés deben hacerse antes de pasar a estudiar, con detalle, cada uno de ellos.

La primera observación quiere resaltar el extraordinario, y casi diríamos desmesurado, interés que nuestros partidos ponen en *la despolitización de la Administración y de la Función pública*; lo que, en definitiva, no es más que un excelente índice de que este problema sigue vigente entre nosotros y de que su resolución constituye una de las premisas indispensables para consolidar una Administración estable y configurar una burocracia imparcial y neutralizada. De una manera o de otra, según la óptica ideológica de cada partido, todos ellos reclaman la profesionalidad de la Función pública, la creación de la carrera administrativa o de un marco objetivo de ascensos y promociones y la provisión de los puestos de trabajo mediante el mérito, si bien el CDS sólo apunta muy sucintamente alguna de estas propuestas o sugerencias.

Y la segunda observación afecta a *la escasa relevancia que la mujer funcionario tiene en el esquema de los programas electorales*. Examinando cada uno de éstos, resulta que tan sólo aparece una referencia a la mujer funcionario en el programa de la UCD cuando se reclama para ella idénticos derechos a los del varón en el campo de la Seguridad Social. Tan grave omisión no deja de ser preocupante, si se piensa en el creciente proceso de feminización de la Función pública y en que la mujer presenta unos problemas peculiares (jornada laboral, destinos, licencias y permisos, salario, representación profesional, condiciones de trabajo, etc.), que exigen un tratamiento adecuado con soluciones progresivas y avanzadas, tal como sucede en otros países de Europa.

## B) *Partido Socialista Obrero Español*

Ya se indicó en las páginas precedentes que el Partido Socialista ha sido el que ha abanderado, con mayor ahínco, el tema de la reforma de la Administración y de la Función pública. Como ha afirmado uno de sus expertos en esta área, Joan Prats, «la reforma administrativa es difícil, pero posible y necesaria, porque en este tema nos jugamos la modernización de España o el retroceso a niveles tercermundistas», lo que es tanto como situarla en el plano preferente de las actuaciones del PSOE y elevarla a la categoría de gran problema nacional.

Consecuente con este enfoque, el programa socialista dedica un amplio espacio a la reforma del Estado en cuanto dispositivo administrativo que debe ser profundamente transformado para que intervenga activamente en la vida social, para que cumpla sus misiones con eficacia y para que permita llegar hasta él «todos los ciudadanos y grupos sociales» en las «debidas condiciones de igualdad para la defensa de sus derechos e intereses».

Los socialistas creen «en el protagonismo de la sociedad» y, por ello, como una idea básica, defienden que el Estado pertenece a los ciudadanos y no a las minorías del signo que sean. De ahí arranca una importante concepción que conduce a la negación de todo intento de sustraer el Estado en favor, concretamente, de los clanes burocráticos, sean civiles o militares. «Cuando esto se olvida —dice el programa electoral—, los intereses burocráticos se anteponen a los verdaderos intereses públicos, los aparatos burocráticos crecen más allá de lo razonable, se derrochan los recursos públicos, se debilita la creatividad de la sociedad y se tiende a llevar al ciudadano a una actitud pasiva de beneficiario o asistido». Y, en otro documento de este partido, se insiste en la misma línea de pensamiento afirmándose que «la primera tarea consiste en la democratización del Estado a través de una rigurosa reforma de la Administración», a fin de que «el Estado quede “nacionalizado” al servicio de toda la sociedad y no al servicio de minorías privilegiadas».

En los párrafos anteriores se ha tocado un asunto de notable envergadura, como es el papel que han venido jugando en nuestro país las llamadas «minorías burocráticas», formadas por representantes de los grandes Cuerpos de la Administración y que, durante muchos años, han ejercido un dominio de amplias ramificaciones en lo político, lo económico, lo social y, por lo que ahora más interesa, en lo administrativo. La revisión de esta situación es una condición indispensable no

sólo para «democratizar» el Estado, sino también para iniciar una reforma seria y duradera de la Función pública, dentro de la cual dichos Cuerpos han venido gozando de anchos privilegios en lo relativo a retribuciones, incompatibilidades, jornada laboral, dedicación, etc.

Entrando en el análisis específico del programa del PSOE, en la parte que toca mas directamente a los funcionarios, se diseñan dos frentes de actuación. El primero de ellos aspira a *garantizar «la profesionalidad y la imparcialidad política de los funcionarios públicos»*, lo que ciertamente constituye un objetivo válido y urgente que, lamentablemente, *todos* asumen en sus declaraciones aunque luego, en la práctica, los hechos queden muchas veces distanciados de las promesas. La llegada del PSOE al poder, con una cadena numerosa y diversificada de nombramientos, no ha tenido siempre en cuenta este compromiso, importante para los funcionarios, de su programa electoral ya que se han llevado a cabo designaciones y ceses motivados por causas que no son las puramente profesionales, y que una vez más han supuesto interferencias políticas e ideológicas en planos de la Función pública que debieran estar exentos de las mismas en y para beneficio de todos.

Para alcanzar la estabilidad y profesionalidad de la Función pública, el PSOE utiliza dos vías principales. La primera de ellas es el *régimen de incompatibilidades* que habrá de afectar a diputados y senadores, de un lado, y a los altos cargos de los órganos constitucionales y de las Administraciones públicas, de otro, buscando «su valor ejemplar», y a partir de esta regulación, implantar un sistema de incompatibilidades para los funcionarios previsto, por lo demás, en el artículo 103.3 de la Constitución y que va más allá del establecido por UCD a través de la Ley de Incompatibilidades en el sector público; de 19 de junio de 1982. Ley que siempre ha sido cuestionada por el PSOE por considerarla «insuficiente» e «incompleta» y que va a ser modificada, en cuanto a los funcionarios, en un sentido más severo, eliminando las compatibilidades «que comprometen la credibilidad de la Administración, la imparcialidad de los funcionarios o el funcionamiento eficaz de los servicios»; hasta desembocar en una situación en la que, como ha declarado Javier Moscoso, ministro de la Presidencia del Gobierno, el funcionario no podrá desempeñar ninguna actividad profesional privada, sobre todo aquellas que coincidan en el mismo campo profesional.

La otra vía, de las dos entes enunciadas, es la *creación de «una verdadera carrera administrativa»*, de la que, en la actualidad, carecen la gran mayoría de los funcionarios españoles y que es una de sus

principales reivindicaciones en orden a conseguir que se establezcan cauces adecuados de promoción y ascenso. Mientras la carrera administrativa no se implante con carácter general en nuestras Administraciones públicas, el funcionario se verá privado de un legítimo derecho que le corresponde y en virtud del cual, con arreglo a sus propios méritos y capacidades, puede optar a ocupar mejores puestos de trabajo en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico. Opción que, a nuestro juicio, debe ir adornada de algunas características determinantes e imprescindibles: ha de estar abierta a *todos* los funcionarios sin exclusión, cualquiera que sea su nivel, Cuerpo o escala a que pertenezcan; debe tener un carácter *progresivo*, de manera que el funcionario vaya ascendiendo de categorías o niveles, según la fórmula que se arbitre al efecto; ha de aceptarse la idea de la *irreversibilidad*, al menos limitada, de manera que el funcionario que asciende no puede luego ser «descendido» o «rebajado», al igual que el militar que llega a coronel no puede ser devuelto a su anterior condición de capitán o comandante; la forma de ascenso ha de apoyarse en criterios de *objetividad* que, de un lado, eliminen la libre designación aplicada con exclusividad y, de otro, conjuguen ponderadamente los méritos, la antigüedad y otros datos a valorar, y, por último, tiene que abarcar *toda la escala o jerarquía administrativa* a fin de que el funcionario llegue, por la vía profesional y no la política, a ser director general o a ocupar otros cargos similares, al igual que ocurre en Administraciones más evolucionadas que la nuestra y en las que incluso el cargo de subsecretario se ha funcionarizado.

La posición de los socialistas sobre la carrera administrativa, cuyas líneas maestras en el plano teórico se acaban de diseñar, se concreta en la consagración de aquella «mediante la aprobación por ley del cuadro general de categorías, la clasificación de puestos de trabajo y el establecimiento de la debida relación entre las categorías y los Cuerpos y escalas»; pero sin aclarar, a diferencia de otros partidos, hasta qué niveles o categorías superiores debe llegar. Y por lo que toca a la provisión de puestos de trabajo, se reconoce como principio general la práctica del concurso de méritos con la única excepción de los puestos que sean declarados de libre designación y que serán tan sólo los cargos políticos y los que asesoren de manera inmediata a éstos (Gabinetes y otros órganos *staff*). Así la libre designación, hasta ahora utilizada expansiva y arbitrariamente con perjuicios gravísimos para muchos funcionarios que se han visto afectados por la otra cara de la moneda que es la libre remoción, deberá quedar acotada para supues-



tos muy específicos y en los que tanto el libre nombramiento como el libre cese encuentran una razón de ser que nadie se atreve a discutir. En este sentido, la normativa dictada sobre los Gabinetes (Real Decreto de 22 de diciembre de 1982) inicia un camino prometedor, en cuanto tiende a deslindar los ámbitos político y administrativo configurando, con naturaleza propia, dichos órganos de apoyo y asesoramiento al presidente, ministros y secretarios de Estado.

En lo que concierne al segundo frente de actuación en el que el PSOE quiere también introducir cambios es el de *la gestión de los servicios públicos*, superando las «cotas altas de ineficacia» que hoy se da y en las que influye, de manera notable, la defectuosa estructura de nuestra Función pública, excesivamente atomizada, compartimentada y sectorializada.

Para remediar el panorama existente, el PSOE quiere «reordenar la situación actual de la Función pública» con un cuadro de medidas de variado alcance y contenido que se enumeran en el programa electoral. Sobresalen, entre ellas, la que incide sobre *la estructura corporativa*, en que se cimentan la Función pública del Estado y de los Organismos autónomos, cuyos funcionarios se agrupan en la increíble cifra de más de 250 Cuerpos y 1.300 grupos o escalas, que, para conseguir una gestión racional del personal público, habrán de ser debidamente refundidos hasta alcanzar «cifras razonables». Tal meta no se presenta, ni mucho menos, sencilla ni cómoda, desde el momento en que los Cuerpos y escalas de funcionarios están profundamente arraigados y tienden a parapetarse, con todos los medios a su alcance, contra cuanto insinúe su desaparición o tan siquiera su remodelación. Y buena prueba de ello es que, hasta la fecha, los intentos que se han hecho en los últimos años para afrontar este problema de los Cuerpos han fracasado estrepitosamente y se han acabado estrellando contra un muro insuperable de intereses creados, presiones corporativas y dificultades fácticas.

Otro campo que el PSOE considera importante es el del *acceso a la Función pública*, que habrá de ser democratizado y racionalizado. A todos se alcanza la trascendencia que tiene en la política de personal del sector público la selección de los funcionarios por cuanto supone el filtro inicial que sirve para escoger a quienes, entre una multitud más o menos extensa de candidatos, reúnen las mejores cualidades para ser nombrados servidores públicos. En nuestro país, el problema adquiere especiales connotaciones por varias causas concurrentes entre sí: las pruebas selectivas revisten, casi siempre, la forma de oposición que,

como es bien sabido, encuentra numerosos detractores al lado de apasionados defensores; dichas pruebas, en su verificación y realización, no responden a ningún tipo de planificación global, sino que es cada Ministerio, cada Organismo autónomo, cada Corporación local, y hasta incluso cada Cuerpo, el que actúa libremente en lo que afecta a programas, convocatorias, ejercicios, calendario, etc., con lo con que se provoca un auténtico caos que sólo sirve para desanimar a la juventud y despilfarrar medios materiales y energías intelectuales; las pruebas de carácter restringido se convierten, casi siempre, en la puerta falsa legalizada para que ingresen y regularicen su *status* quienes han sido llamados por amistad, clientelismo político o nepotismo familiar, y también, las propias escuelas de funcionarios no cumplen su verdadera misión renovadora en este aspecto de la selección con iniciativas originales, con aportaciones de cambio, siendo un excelente ejemplo de esta trayectoria negativa y estéril el Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares.

El PSOE, en su programa, dice en un tono programático que «el acceso responderá siempre a los criterios de publicidad, mérito y capacidad» al hilo de la Constitución en su artículo 103.1. Y también anuncia que dicho acceso se racionalizará «mediante la elaboración del plan de oferta de empleo público» y que, a nuestro juicio, supone una *innovación de extraordinario interés* para el futuro, ya que, a través del mismo, se podrá llegar a ordenar la política de personal en lo que atañe a su reclutamiento y selección, conectándola además con los planes elaborados por las instancias laborales en la lucha conjunta contra el desempleo.

En esta enumeración de objetivos electorales, no puede faltar la alusión a *las retribuciones de los funcionarios* y que pasan por ser hoy una de las parcelas de la Función pública más discutidas y contestadas tanto desde dentro como desde fuera del funcionariado. Las acusaciones que se han lanzado contra el sistema retributivo en el sector público revisten todos los colores y abarcan los más diversos extremos. Se ha dicho que es insuficiente, que es injusto, que es complicado, que es clandestino, que es impuesto y no negociado, que es demasiado abierto si se consideran las cantidades máximas y mínimas, que es desigual para unos colectivos y otros, que conserva conceptos retrógrados y desfasados (piénsese, por ejemplo, en el incentivo de Cuerpo, en el complemento de prolongación de jornada, en el de dedicación exclusiva, etc.), que trata igual al que trabaja y al que no trabaja, que está concebido con criterio regresivo, ya que las llamadas retribuciones

complementarias representan cuantitativamente más que las denominadas básicas, cuando debiera ser al revés, que perjudica con flagrante injusticia a las clases pasivas precisamente por lo que se acaba de decir, etc.

Los socialistas esquematizan su posición en base a cuatro orientaciones: la primera es que el sistema retributivo ha de ser «unitario para todos los funcionarios», puesto que también lo es la Función pública y en ella no deben aceptarse ni discriminaciones ni privilegios. La segunda pide que se asegure el cumplimiento de tres principios por lo demás elementales: el de publicidad, para que se conozca tanto por los propios funcionarios como, sobre todo, por los ciudadanos lo que ganan los funcionarios, sin inventar conceptos retributivos extraños y heterodoxos que siempre surgen para favorecer a colectivos que gozan de mayor influencia y disponen de mejores resortes de poder dentro y fuera de la Administración; el de transparencia, a fin de que se sepa con exactitud matemática lo que se cobra, por qué se cobra y cómo se cobra, y el de negociación, buscando que ambas partes, Administración y funcionarios, dialoguen entre sí y lleguen a un acuerdo. La tercera orientación pretende que el sistema retributivo no sea una especie de laberinto o bosque confuso en el que es difícil entrar incluso por parte de quienes viven familiarizados con estos temas; se trata, por el contrario, de clarificar al máximo las cosas simplificándolas en lo posible y de tal modo que los conceptos retributivos aplicables sean pocos y de sencilla utilización. Y la cuarta, y última orientación, lo que busca es que la política retributiva en el sector público no siga derroteros independientes, sino que se ajuste «a las pautas de la política salarial general» del país.

Otras medidas de interés se refieren a la *Seguridad Social*, de la que ya se ha hablado anteriormente, para terminar «con la discriminación relativa de que hoy son objeto en esta materia la gran mayoría de los funcionarios»; sin olvidar que colectivos tan importantes como el de los funcionarios locales no tienen, a la altura de 1983, verdadera Seguridad Social y que, en el oscuro mundo del mutualismo administrativo, se sigue amparando hasta con subvenciones de los presupuestos generales del Estado el espectáculo de unas Mutualidades opulentas al lado de otras que ofrecen prestaciones de verdadera miseria. También se alude al «debido cumplimiento de los horarios», que es uno de los aspectos que los socialistas han querido revisar con premura por considerarlo como básico para poner en marcha lo que denominan «moralización» de la Función pública; y que, en su aparente inocuidad,

encierra una problemática de más amplios vuelos que roza con las retribuciones, la clasificación de puestos de trabajo, la organización administrativa propiamente dicha, las incompatibilidades, etc., porque, en definitiva, no se trata de que el funcionario haga más «horas de asiento» en su oficina y fiche a la entrada y a la salida, sino de que verdaderamente trabaje y se sienta responsablemente implicado en lo que hace. Y, como otro aspecto de viva actualidad, el programa se refiere a la *formación permanente de nuestros funcionarios*, «a los efectos tanto de su promoción como de la mejora de los servicios», sacando a la luz esta exigencia de la capacitación continuada y periódica que, en los últimos años, ha sido ignorada entre nosotros y a la que apenas se ha atendido desde los órganos rectores de la Función pública.

Pasando a otros terrenos, el PSOE no es ajeno al formidable desafío que supone *la cristalización definitiva del Estado de las Autonomías* y en cuyo proceso de elaboración y asentamiento laten problemas muy complejos en los que están involucrados los funcionarios públicos. La reconversión de la Administración del Estado, de una parte, y la transferencia de servicios, de otra, son las dos caras de una moneda que hay que tener muy a la vista, para valorar con sensatez las repercusiones sobre muchos funcionarios públicos afectados y a los que, en contra de lo que se viene haciendo, hay que informar, orientar y estimular para que tomen las decisiones que, en cada caso, juzguen más convenientes a sus personales intereses. Todo menos meter la cabeza debajo del ala y dejar correr el tiempo en una actitud tan irresponsable como contraproducente, por parte de quienes tienen en sus manos la capacidad de proponer soluciones en el momento oportuno.

El traslado de personal a las Comunidades autónomas es una operación de tan largo alcance y de tan delicado entramado que tiene que acometerse con imaginación y sin ceder un ápice a la improvisación o la ligereza. No parece que las cosas se estén haciendo siempre de modo correcto y de ahí que hayan surgido los recelos de unos y las oposiciones de otros, las desconfianzas de los de acá y las obstrucciones de los de allá. Sin embargo, como ha escrito Castell Arteché,

«es preciso sentar las bases para que la Función pública, en su conjunto, se sienta atraída y comprensiva por y para la operación autonómica; y ello no sólo por razones de justicia, sino también por el propio interés del Estado democrático, de las Comunidades autónomas y de los propios funcionarios.»

El PSOE es consciente de que es preciso rectificar para corregir los muchos errores cometidos. A juicio del partido, *la ordenación del proceso autonómico en general y con referencia al funcionariado en particular es «una cuestión sencillamente capital»* para evitar que se incremente el gasto público, se dupliquen las burocracias, se disparen los costes de organización y funcionamiento. Para ello, el Gobierno socialista llevará a cabo «una campaña de información» dirigida a todos los funcionarios para que conozcan los derechos y deberes que les corresponden respecto al proceso autonómico y para que comprendan la verdadera trascendencia del mismo; habrá de incentivar convenientemente el traslado voluntario de los funcionarios de la Administración del Estado para que cubran las vacantes existentes o que se vayan produciendo en las Comunidades autónomas, y, en su caso, como solución de emergencia, ordenará el traslado de funcionarios, si bien le podrá ofrecer la opción de un régimen especial de excedencia o jubilación.

A la hora de valorar, en su conjunto, el programa socialista *destaca* sobre todo su tono de moderación y el estilo sosegado con que aborda la mayoría de las cuestiones. El partido hace al país una oferta electoral en materia de Función pública, que aparece muy suavizada en sus planteamientos y que se muestra cautelosa en la formulación de las soluciones. Ni se convierte a los funcionarios en «trabajadores de la Administración», ni se condena la existencia de los Cuerpos, ni se anatemizan las oposiciones, ni se implanta la calificación de los funcionarios para conocer su eficacia, etc., que son medidas que, en nuestra sociedad, podrían suponer el inicio de una pequeña «revolución» burocrática.

Como *lagunas* notables en el programa socialista, hay que referirse a la ausencia del tema de la mujer funcionario que es soslayado totalmente, sin que se haga al mismo la más leve alusión aunque sea en plan simbólico. Tampoco se saca a colación la problemática, candente y conflictiva, de la llamada Función pública paralela (contratados, interinos, etc.), que integra un colectivo importante en su dimensión cuantitativa y con una serie de reivindicaciones que tienen evidente repercusión social. Y no se contempla, siquiera sea en forma breve, la situación del funcionariado local, siendo así que el PSOE es uno de los partidos que más ha defendido la potenciación de la Administración local para aproximarla a cotas similares a las de otros países de Europa en lo que concierne a servicios prestados y gastos llevados a cabo.

Como *contrapartida* a estas insuficiencias o silencios, el PSOE es el partido que, con más rotundidad, reclama la plenitud de los derechos sindicales para los funcionarios; el que más se interesa por el futuro de los funcionarios «llamados» a ser transferidos a las Comunidades autónomas, y el que ha aportado la novedad de la oferta de empleo en el sector público, dispositivo del que cabe esperar buenos resultados si llega a ser instrumentado debidamente.

### C) *Alianza Popular*

Este partido comienza proclamando la necesidad de una reforma, a gran escala, de la Administración pública a fin de que, entre otras metas a conseguir, se garantice, frente a los cambios políticos, la continuidad de los funcionarios, y se homogeneicen los regímenes jurídicos y retributivos de los mismos, cualquiera que sea la Administración a la que pertenezcan. Para lograr estos y otros objetivos, el programa electoral aliancista habrá de ajustarse a determinadas «coordenadas», entre las que sobresalen, a afectos del análisis de la Función pública, la «formación continuada de los funcionarios en activo» y la profesionalización de éstos «hasta los más altos niveles directivos».

En esta primera parte del programa, se entremezclan los aspectos estructurales y los funcionariales con claro predominio a favor de aquéllos, y sin que se acierte a comprender muy bien por qué la formación permanente y la profesionalización son «coordenadas» de dicho programa y no lo son, pongamos por caso, las incompatibilidades o las pruebas de acceso o selección.

Alianza Popular dedica *una especial atención, superior a la de los otros partidos, a la Administración local*, ya que, como ha escrito su líder, Fraga Iribarne, «una de las realidades más auténticas de la vida social española es la vida local», sosteniendo, en líneas inmediatas, que «los Ayuntamientos deberían ser uno de los grandes núcleos de la organización social».

Para este partido, la reforma que ha transformado las estructuras políticas del Estado, sustancialmente, aún no ha llegado a la Administración local, «cuyo ordenamiento jurídico actual se presenta obsoleto». En la normativa que, en su momento se dicte, habrán de consagrarse como «principios de inexorable observación» el de autonomía, el del carácter representativo de los órganos de gobierno y el del sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Para que la gestión de los órganos locales se realice con eficacia hace falta *cumplir una serie de «exigencias básicas»* entre las cuales destacan algunas relacionadas con la burocracia. Una de ellas es «la independencia de la Función pública local y su apoliticidad, profesionalidad y perfección continuada, a través de unas remuneraciones justas y suficientes no dependientes de la predisposición favorable o desfavorable de la Corporación correspondiente». En esta exigencia, conviene hacer una distinción clarificadora: se proclama la independencia funcional, muy valiosa en los ambientes locales, siempre más propensos a antagonismos ideológicos y partidistas más inmediatos, por lo que el funcionario ha de mantenerse neutral y comportarse según pautas profesionales y apolíticas; y se apela a la consecución de unas remuneraciones adecuadas, que estén fijadas de modo objetivo y que, por lo mismo, no queden a merced de posturas favorables o contrarias de la Corporación respectiva como, a veces, sucede en nuestras Corporaciones locales por culpa de determinadas motivaciones de sus miembros,

Otra de las exigencias que los aliancistas califican como «básica» es la de asegurar «la debida separación entre la actividad política y la administrativa, asumiendo ésta los funcionarios». A nivel provincial y municipal, es fácil que se confundan los planos político y administrativo, contribuyendo a que los gestores locales invadan las esferas atribuidas a los funcionarios y a la inversa. Esta confusión es frecuente en nuestros Ayuntamientos y Diputaciones, en los que las pasiones y los intereses aparecen con intensidad generando situaciones difíciles de enfrentamiento y hostilidad entre unos y otros. Por ello, es necesario que los dos campos, el de la actividad política y el de la actividad administrativa, se distancien en lo posible, de manera que el político local se dedique a lo suyo y el funcionario local se limite a sus tareas profesionales.

Una tercera exigencia, igualmente «básica», es la de «la admisión de una carrera administrativa que estimule la prestación de la función con las debidas exigencias de dedicación y rendimiento». AP no pretende aquí señalar los medios de vertebrar una carrera con la fijación de niveles y categorías; más bien lo que intenta es destacar su importancia en cuanto sirve para estimular a los funcionarios y darles alicientes de mejora y superación. Precisamente, uno de los grandes fallos de la Función pública española es que no ha conseguido implantar una carrera administrativa que sea como un acicate permanente para los funcionarios, a fin de que se esfuercen por rendir más, por trabajar con

mayor dedicación, con la esperanza de que, si lo hacen así, serán recompensados con un ascenso, con una promoción, con una mayor retribución, con el disfrute de un mejor puesto de trabajo. El partido de Fraga Iribarne, al menos, ha detectado el gran problema de la falta de estímulos del funcionario español, al que nada ni nadie empuja con objetividad para que ascienda, no en razón a digitalismos parciales, sino apoyado en unos méritos contrastados adecuadamente; o como dice el programa aliancista, en respuesta lógica a unas «exigencias de dedicación y rendimiento».

A su vez, para realizar el otro principio del sometimiento a la ley y al derecho también han de conseguirse otras exigencias secundarias y de menor entidad, por llamarlas de alguna manera, ya que no se utiliza ninguna palabra para identificarlas, lo que es una prueba más de lo mal redactado y sistematizado que está el programa que nos ocupa. En lo concerniente a la Función pública, se pide «un servicio objetivo a los intereses generales con acceso a la Función pública, de acuerdo con los principios de igualdad de oportunidades, méritos y eficacia». Con lo que parece se quiere dar a entender que, como una manifestación de la sumisión de los entes locales a las normas jurídicas, está la idea de que la Función pública tiene que servir objetivamente a los intereses generales más allá de inclinaciones partidistas o de afanes de servilismo a sectores o grupos. Y para conseguir esta objetividad, el primer paso es establecer unos cauces de acceso a la Administración local que respondan a los principios de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sin posibilidad de practicar discriminaciones por las razones que sean; de méritos, para que accedan los que estén más capacitados y los que demuestren, en las respectivas pruebas, una preparación más completa y más en consonancia con la misión que han de cumplir, y el de eficacia, de no fácil comprensión, ya que no suele citarse en este tipo de cuestiones, si bien hay que pensar que se está haciendo referencia o a la eficacia demostrada de los que ya trabajan en la Administración local y tienen que regularizar su situación mediante la celebración de unas pruebas o a la presumible eficacia de los que van a ingresar en una Corporación por primera vez.

En el apartado del programa aliancista, expresamente dedicado a la Función pública y los funcionarios, se hace, en primer término, una *declaración en favor de una «Función pública única», frente a la «compartimentalizada» que ahora existe*, apoyándose en una serie interesante de justificaciones o argumentos. Veámoslos. La pretendida unidad funcional es positiva porque favorece la selección y forma-



ción de los funcionarios «con los adecuados niveles de objetividad y preparación técnica». Parte de la igualdad de todos los españoles y de la libre elección de residencia. Impulsa la coordinación de las diversas Administraciones, «al margen del condicionamiento a las sucesivas legislaturas generales o autonómicas y a los gobiernos correspondientes», buscando la necesaria sincronización entre aquéllas a fin de que no se comporten aisladamente y permitan una indispensable movilidad e intercambiabilidad de su personal respectivo. Posibilita que funcionarios de todos los Cuerpos, escalas y categorías sean elegidos por la Administración central y Comunidades autónomas según sus necesidades y también según las aspiraciones de los propios interesados, ampliando de esta manera las disponibilidades de personal en todo el territorio del Estado. Contribuye a que la Función pública, gestionada unitariamente y regulada también globalmente, aunque con respeto a singularidades específicas, se adapte con mayor facilidad «a los actuales esquemas democráticos». No se limitan las competencias de las Comunidades autónomas, a las que se respetan sus atribuciones en materia de personal (creación de Cuerpos, funcionamiento de órganos rectores, etc.), y que les corresponden por mandato constitucional y de sus Estatutos de autonomía. Y, por último, al tiempo que se categoriza la responsabilidad de todos los funcionarios, con la unidad pretendida de la Función pública se ensanchan las fronteras de la carrera administrativa, para lo que habrán de arbitrarse los mecanismos pertinentes, y al tiempo se fomentan las vocaciones de quienes desean servir en las filas de la Administración.

Finalmente, AP enumera en el programa lo que califica como «puntos claves», entendiendo por tales objetivos específicos y concretos de muy variada gama. Como más destacados, hay que citar la «*profesionalización de cargos directivos hasta la dirección general*», que supone un paso importante para potenciar la promoción de los funcionarios hasta los niveles más altos de la jerarquía administrativa que, de este modo, pierden su actual carácter de «políticos» para convertirse en «administrativos». Es esta una vieja reivindicación funcional que deberá ser asumida en las normas que, en el futuro, se dicten para que, de un lado, la Administración adquiera estabilidad ante los cambios gubernamentales y para que, de otro, los funcionarios no vean decapitadas como hasta ahora sus posibilidades de ascenso. La carrera administrativa es de nuevo abordada, pero con dos matizaciones que merecen ser subrayadas: AP habla de carrera «en cualquiera de las diversas Administraciones», corroborando su tesis de que la Función pública

debe ser única y estar debidamente interrelacionada para favorecer la movilidad horizontal y vertical de los funcionarios, y también defiende la carrera «cualquiera que sea la naturaleza del Cuerpo o escala», apuntando un planteamiento que estimamos correcto, ya que aquélla no debe ser privilegio de determinados funcionarios por el hecho de pertenecer a ciertos Cuerpos o escalas con más poder o con una peculiar estructura interna que facilita el ascenso, sino que ha de implantarse para todos los funcionarios por mínimo que sea su rango o nivel. Y, en relación con lo que se acaba de exponer, se pide que se potencien los «mecanismos de movilidad horizontal y vertical» para que los funcionarios no permanezcan aferrados a sus Cuerpos o Administraciones de origen, sino que tengan vía libre para cambiar dentro de unos condicionamientos lógicos y cumpliendo determinados requisitos.

En el campo de las retribuciones, varias propuestas recoge el programa aliancista. Defiende la «homogeneización» de las retribuciones de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas, «racionalizando los desequilibrados niveles económicos», lo que es tanto como solicitar que desaparezcan las desigualdades económicas que hoy se dan todavía dentro de cada Administración; y las que se dan entre el personal de unas Administraciones con relación a otras y que, en la actualidad, tienden a incrementarse creando verdaderos e intolerables agravios comparativos. Aboga por la «absorción de las retribuciones complementarias» en la retribución básica, lo que no deja de ser un tanto desconcertante, ya que, en realidad, a lo que se debe aspirar no es a que desaparezcan dichas retribuciones complementarias, sino a que disminuyan en número e importancia con relación a las básicas, de modo que éstas sean, en contra de lo que sucede ahora, la parte sustancial y más importante de la remuneración del funcionario. Sostiene que las retribuciones en el sector público sean equiparables a las del sector privado, lo que es un propósito de sentido común, ya que no hay razones suficientes para que el funcionario gane menos que el trabajador o asalariado; y si hay que romper el círculo vicioso de que «el funcionario no trabaja porque gana poco y gana poco porque no trabaja», se rompe como sea, a fin de eliminar todo tipo de apariencias y artificiosidades que sólo contribuyen a deteriorar la imagen del funcionario ante la sociedad y a dejarle que «se las arregle como pueda» porque la Administración no está dispuesta a pagarle con justicia. Propone que la discutida «dedicación exclusiva» no tenga carácter obligatorio para los funcionarios, sino que acogerse a ella sea

optativo, aunque la opción ha de ofrecerse a todos para que tengan posibilidad de percibir este complemento si lo desean; lo que no deja de ser un planteamiento discutible, ya que, en la actualidad, se cuestiona la existencia de este complemento de dedicación exclusiva que, en su día, se implantó como medio de retribuir mejor a determinados funcionarios y que, en el futuro, habrá de desaparecer por cuanto que, por definición, todo empleado público ha de dedicarse en exclusividad a las tareas de la Administración, como sucede en la mayoría de los países de Europa, y para ello, por supuesto, habrá que remunerarle suficientemente. Y, también, postula la «revisión y elevación de los derechos pasivos», siendo así que éstos representan un anacronismo en el régimen legal de los funcionarios y que se arrastra de tiempos pasados; y que lo que, en nuestros días, debe hacerse no es tanto mejorar dichos derechos cuanto sustituirlos por un auténtico régimen de seguridad social que, en este campo, equipare a los servidores públicos con los trabajadores de la empresa privada.

Otros aspectos a tener en cuenta, según el programa de AP, se refieren a la *selección para ingresar en la Función pública a través de «medios selectivos objetivos» y para ascender dentro de ella «por méritos»*, debiéndose suprimir en todo caso la libre designación. Sobre las plantillas tanto orgánicas como presupuestarias de los Cuerpos, hay que someterlas a revisión sin que se alcance a comprender bien la finalidad de ésta ya que no se dice en el programa y ello plantea dudas al lector; aunque hay que pensar que de lo se trata es de ajustar los efectivos de cada Cuerpo a las necesidades del país y de verificar la distribución de los mismos de acuerdo con criterios de racionalidad y eficacia. En todo caso, se quiere mantener los Cuerpos Nacionales (¿todos?, ¿sólo los de la Administración local?) «definidos y seleccionados mediante la Ley del Estatuto de la Función pública», lo que constituye un punto de vista que no aparece en otros programas electorales; y que debe ser resaltado debidamente, ya que los citados Cuerpos nacionales son objeto de críticas desde las Comunidades autónomas y, en lo que concierne a los que prestan servicios en las Corporaciones locales (secretarios, interventores y depositarios), son asimismo cuestionados por el partido socialista, que aspira a su supresión. Y, sobre la conveniencia de que el funcionario del Estado que es destinado a otra Administración permanezca en la situación de activo, es una pretensión de difícil realización y que choca inexorablemente con otras exigencias de signo contrario que actúan para que el funcionario

mencionado se inserte plenamente en su nueva Administración; y lo cual no debe ser óbice para que se arbitren los mecanismos propicios que le garanticen los derechos y expectativas que le correspondan.

Un último tema a reconsiderar es el de la «reconversión de los funcionarios interinos, de empleo, contratados laborales y administrativos en funcionarios de carrera», si lo permite el gasto público y se demuestra la necesidad de tal transformación. En principio, la tesis de convertir a todo este personal en funcionario de carrera es muy discutible y, a nuestro juicio, equivocada ya que no hay por qué hacer de cada contratado laboral (el llamado personal obrero de la Administración) un nuevo funcionario; precisamente la tesis contraria es la que tiende a imponerse en Europa, de modo que muchos empleados públicos que tienen la condición de funcionarios habrían de pasar a ser personal obrero o laboral con plena sumisión al Derecho de Trabajo. Como también es rechazable la tesis de que los denominados funcionarios de empleo (eventuales e interinos) pasen a convertirse en funcionarios de carrera, cuando su actividad en la Administración, al menos en el plano teórico, es temporal y pasajera y, por lo mismo, carecen del requisito de la estabilidad en el empleo. Otra cosa es que determinados interinos y determinados eventuales lleven, por las razones que sean, mucho tiempo sirviendo a la Administración en una situación irregular y que, por lo mismo, se trate de buscar fórmulas para resolverla como oposiciones restringidas, garantía de permanencia durante determinado tiempo, etc.

Idéntico problema surge con el personal contratado administrativo que no hay por qué, *a priori*, investirle de la condición funcional. La contratación administrativa, pese a las limitaciones que se le han ido poniendo, ha sido un foco de abusos y excesos que ha generado situaciones extrañas derivadas del uso incontrolado del contrato por parte de quienes han apelado al mismo para finalidades espúreas y para satisfacer intereses puramente personales o clienterales. Como ha dicho Justo Zambrana, diputado del PSOE y hombre directamente implicado en la reforma administrativa, «a veces se ha contratado por razones de auténtica necesidad, sin que se pueda descartar en otros casos una cierta corrupción en la contratación».

Por todo lo expuesto, cabe deducir que lo que AP ha querido reflejar en este «punto clave» relativo al personal que integra lo que se ha dado en llamar Función pública paralela no es que, como

solución uniforme, se le convierta en funcionario de carrera sino en que se intente resolver la problemática de interinos, contratados administrativos y eventuales bien «titularizándolos», como dirían los franceses, según las propias características de cada uno de estos contingentes; bien proponiendo que se les firme un contrato laboral, como ya ha sucedido en algunas ocasiones; o, simplemente, cesándoles con la consiguiente indemnización a que, en su caso, hubiera lugar con arreglo a Derecho. Todo menos efectuar una incorporación masiva e indiscriminada de estos colectivos a la Administración, que es lo que parece reclaman los aliancistas.

El partido de Fraga, en su intención de abarcar un tanto desordenadamente todos los ámbitos de la Función pública, comete *errores de bulto* en lo referente a sistemática y conceptos. *Estima como una meta esencial la unidad de los funcionarios* para fomentar su movilidad y asegurar la carrera administrativa, *pero se muestra extraordinariamente desfasado* en puntos como el de la «dedicación exclusiva», los derechos pasivos o la situación administrativa de los funcionarios estatales con destino en las Comunidades autónomas. Y, en cuanto al personal que no es funcionario de carrera, los aliancistas se muestran sensibilizados ante su situación aunque las vías para afrontarla que defienden no son admisibles; hay que atribuirles, en cualquier caso, el mérito de haberse acordado de estos colectivos marginales de los que otros partidos ni siquiera hacen una mínima mención.

#### D) *Unión de Centro Democrático*

Este partido, que en los últimos años ha dirigido el país y ha tenido en sus manos la posibilidad de haber llevado a buen término la reforma administrativa y funcionarial, por sus luchas internas, por su sumisión a las presiones corporativas, por su falta de visión de los problemas básicos del país ha fracasado en dicho propósito y permitido un deterioro creciente de la Administración junto a la desmoralización acelerada e imparable de sus empleados.

Pese a este comportamiento negativo, que ha sido criticado desde todos los flancos políticos y ciudadanos, UCD en su programa electoral enumera algunas actuaciones efectuadas por sus Gobiernos como son las siguientes: adaptación de la normativa aplicable a la Función pública con respecto a la Constitución, mediante la publicación de la polémica Ley de Incompatibilidades de 9 de

junio de 1982 y que, aunque ha entrado en vigor, va a ser revisada profundamente por el partido socialista ampliando su ámbito de aplicación y endureciendo sus preceptos; impulso en favor de la institucionalización de cauces que potencien la participación de los funcionarios, sin que se sepa muy bien a qué actuaciones concretas se está haciendo referencia ya que este partido no se ha caracterizado precisamente por fomentar, en la medida requerida, dicha participación; creación de la Escuela de la Función Pública Superior, dentro del Instituto Nacional de Administración Pública en Alcalá de Henares, pero que apenas ha servido para revitalizar esta institución dado que la mencionada Escuela, pese a los ambiciosos fines que se le atribuyeron cuando fue establecida, ha cumplido una misión muy limitada y apenas ha desarrollado sus posibilidades; protección de los derechos del personal transferido a las Comunidades autónomas, aunque haya sido muy imperfecta, insuficiente y desordenada; y desarrollo de la acción protectora en el campo de la Seguridad Social, también muy lento e insuficiente y sin haberse abordado la transformación de las clases pasivas en un auténtico y moderno régimen de Seguridad Social.

No puede, pues, decirse que el papel de la UCD respecto a los funcionarios haya sido brillante ni tampoco muy efectivo. En los puntos tocados en el párrafo anterior, *la acción ha sido muy escasa y ha de ser valorada negativamente*, sobre todo si pensamos en lo mucho que se podía haber hecho y en lo poco que, en realidad, se ha conseguido. La forma ambigua y genérica en que las actuaciones mencionadas aparecen referenciadas en el programa es la mejor prueba de que se trata de objetivos extraordinariamente difusos y poco satisfactorios para los funcionarios.

Mirando al futuro, como meta esencial UCD propone la de «la dignificación social del funcionario» considerando como prioritarios determinados logros dentro de la política «global» de la Función pública.

El primero de ellos es el de *la profesionalización* «mediante promociones y ascensos reglados basados en el mérito y la capacidad». La provisión de los puestos de trabajo se efectuará de modo objetivo por medio de los concursos de méritos; y, como novedad, se habla del acceso a los Cuerpos superiores que será facilitado adecuadamente «sin merma del rigor en la exigencia de conocimiento pero sin admitir los excesos del corporativismo ineficaz»: Como puede verse, el tema difícil y controvertido del acceso a nuestros

Cuerpos de nivel superior, punto de referencia para las aspiraciones legítimas de muchos funcionarios, no es marginado pero respecto al mismo se adopta una postura vaporosa que consiste, de un lado, en mantener el rigor tradicional en la demostración de los conocimientos adquiridos; y, de otro, suavizar los excesos y abusos del espíritu corporativo desde siempre hostil a todo tipo de intentos de apertura y permeabilidad.

Para la UCD, todos los puestos de la jerarquía administrativa, incluidos los de director general, deberán ser cubiertos por funcionarios. Al mismo tiempo, se reducirá el número de puestos que son provistos a través de la libre designación «a fin de garantizar la no politización de la Administración», lo que no deja de ser sorprendente en el programa electoral de un partido que ha abusado hasta límites intolerables de los nombramientos a dedo; y que, mientras ha estado en el Gobierno, no ha sido capaz de implantar fórmulas dirigidas precisamente a conseguir lo que ahora pide, es decir la no politización de las estructuras administrativas y funcionariales.

Como complemento de estas acciones para incrementar el grado de profesionalización del funcionariado, UCD añade la aplicación «con firmeza» de la Ley de Incompatibilidades hoy seriamente cuestionada y cuyos días están contados hasta que el Gobierno actual socialista envíe al Parlamento nuevas normas que la sustituyan.

El segundo logro que los ucedistas consideran preferente es el de la *programación de efectivos*, cuestión, a nuestro juicio, de extraordinario interés en la actualidad y que es, tal vez, la innovación más singular que hace este partido.

Hoy el personal de las Administraciones públicas, dado su volumen numérico, su coste dentro de los Presupuestos del Estado, su pertenencia a áreas orgánicas distintas, ha de ser gestionado con criterios de racionalidad y sin apelar a la intuición o la mera improvisación. Se impone planificar las necesidades de personal público, su reclutamiento, su selección, su distribución, su trasvase de unas Administraciones a otras; y todas estas operaciones, complejas y cada día más interrelaciones entre sí, no pueden llevarse a cabo aisladamente sino, por el contrario, dentro de una programación global y completa de los efectivos a fin de que sean consideradas, con visión amplia, todas las implicaciones y se valoren todas las necesidades a atender y resolver.

La Función pública española viene careciendo, desde hace muchos años, de los mecanismos aptos para efectuar dicha programación. Y los resultados bien a la vista están: acumulación excesiva de personal en unos sitios y escasez en otros; ausencia de una política consecuente en las parcelas del reclutamiento y la selección; falta de sincronización entre unas Administraciones y otras para el trasvase y la intercambiabilidad de personal; imprevisión en la actualización de las plantillas presupuestarias y, por supuesto, fracaso total a la hora de clasificar los puestos de trabajo y confeccionar las plantillas orgánicas. Por eso, UCD lleva razón cuando sostiene que, con la programación de efectivos, «no se trata de aumentar el número de funcionarios, sino de utilizarlos mejor». Y es que, ciertamente, un gran problema de nuestra Función pública es que no ha sabido todavía arbitrar los medios para aprovechar mejor a sus empleados y para obtener de ellos el rendimiento y la dedicación que cabe esperar de su preparación.

El tercer logro por el que apuesta el programa ucedista es la *simplificación del sistema retributivo*. En este sentido, se propone la reducción de los complementos si bien estamos ante una reducción muy relativa ya que han de quedar tres de ellos, como son los propios de cada puesto de trabajo, que nos parecen los únicos razonables y justificados; el de productividad, que tal como se aplica hoy, es una vía libre que determinados Cuerpos se salgan del marco común de las retribuciones y sean recompensados económicamente en cuantía más elevada que los demás; y el correspondiente al grado de dedicación, que no tiene razón de ser ya que el funcionario tiene que tener un único grado de dedicación a la Administración, en el que la exclusividad, si bien compensándole adecuadamente con unas retribuciones dignas que no le inciten al pluriempleo, a actividades marginales que le distraigan de sus funciones o a la diversificación profesional más allá de la Administración.

Subsistentes estos tres complementos, los demás deben desaparecer y su montante ha de pasar a incrementar las retribuciones básicas del funcionario. Propósito que debe estimarse como aceptable no sólo porque estas retribuciones han de constituir el eje fundamental del sistema y representar un alto porcentaje del mismo, sino porque, además, y esto lo recuerda con acierto UCD, se garantiza «la suficiencia de las pensiones». La elevación de éstas, en el ámbito de la Función pública, es un grave problema que afecta a un amplio colectivo de personas (*vid.* cuadro 3), ya que las pensio-



nes se fijan aplicando tantos por ciento no sobre la totalidad de la cantidad que se percibía en activo sino tan sólo sobre las denominadas retribuciones básicas (sueldo, trienios, pagas extras y grado).

El cuarto logro se relaciona con *la participación de los funcionarios en la determinación de las condiciones de empleo*. No se trata de consagrar la negociación colectiva, sino de canalizar de alguna forma la intervención de los interesados a través de las correspondientes asociaciones sindicales. Para ello, UCD promete «la celebración inmediata» de unas elecciones sindicales que permitan acceder a los que resulten elegidos a «los órganos de representación, defensa y promoción» de las mencionadas asociaciones. Y también se prevé la constitución del Consejo Superior de la Función Pública, al que se hace referencia en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (mayo 1981) como un «órgano común de alcance estatal, integrado por representaciones de los funcionarios y de las Administraciones interesadas, con funciones de programación, control, consulta y seguimiento de las políticas de personal, así como de su uniformidad»; y que aparece regulado tanto en el proyecto de ley de aprobación de las bases del Régimen Estatutario de los funcionarios (arts. 50 y ss.) remitido por el Gobierno a finales de 1981, como en el de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (art. 38) enviado a mediados del año siguiente.

## CUADRO 3

## CLASES PASIVAS

## ADMINISTRACION DEL ESTADO

(Número de pensionistas de clases pasivas)

|                    | 1978    | 1979    | 1980    | 1981 *  | 1982 ** |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Civiles .....      | 132.432 | 142.576 | 161.000 | 220.000 | 240.000 |
| Militares .....    | 256.525 | 265.922 | 310.000 | 400.000 | 450.000 |
| Especiales .....   | 2.453   | 1.711   | 1.700   | 1.600   | 1.700   |
| <i>Total</i> ..... | 391.410 | 410.209 | 472.700 | 621.600 | 691.700 |

\* Estimación.

\*\* Previsión.

FUENTE: *El presupuesto para 1982*, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuestos.

ADMINISTRACION LOCAL  
(Pensionistas, asegurados y Corporaciones)

|  | 1978               | 1979               | 1980               | 1981               | 1982                              |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------|
| Pensionistas de la<br>MUNPAL.....                                    | 79.912             | 86.022             | 90.370             | 94.844             | 98.532 <sup>1</sup>               |
| Asegurados a la<br>MUNPAL.....                                       | 127.533            | 139.384            | 146.180            | 149.526            | 156.094                           |
| Corporaciones afi-<br>liadas y cotizan-<br>tes a la MUN-<br>PAL..... | 7.059 <sup>2</sup> | 6.419 <sup>3</sup> | 5.461 <sup>4</sup> | 5.661 <sup>4</sup> | 5.600 <sup>1</sup> y <sup>4</sup> |

<sup>1</sup> Estimado.

<sup>2</sup> Hasta 1978 se cotizaba por las plazas que figuraban en plantilla, aunque no estuvieran cubiertas.

<sup>3</sup> A partir de 1979 sólo se cotiza por los funcionarios en activo.

<sup>4</sup> Suprimidas las Corporaciones fusionadas o incorporadas.

FUENTE: MUNPAL.

Y como quinto y último logro, el partido de UCD se plantea «la reforma del régimen de seguridad social de los funcionarios», pero sin indicar la orientación de la misma y fijar unas directrices específicas que la definan debidamente. Y, al mismo tiempo, como sugerencia valiosa, aspira a conseguir la «igualdad de derechos de la mujer funcionario» que, como ya se ha recordado, es la única alusión que se hace del sexo femenino en todos los programas estudiados.

En su conjunto, el programa ucedista resulta deslavazado, inconcreto y como escrito y defendido sin mucha convicción. La referencia a actuaciones ya cumplidas es vaga, rutinaria y no sirve para justificar el calificativo de «importante» que el propio partido pone para resaltar «la tarea realizada hasta el momento por los Gobiernos de UCD». Si en algún ámbito la gestión de éstos ha sido débil y poco audaz es precisamente en el de la reforma administrativa y funcionarial; y buena prueba de ello es que las actividades que se relacionan como ya realizadas no son nada llamativas ni tampoco espectaculares; al contrario, dan una impresión de conformismo y pasividad que en nada beneficia el prestigio de la UCD.

Por lo demás, este partido que ha pilotado, en los últimos años, varias iniciativas legislativas para elaborar un Estatuto de la Función pública no ha conseguido llevar a buen puerto ninguna de ellas. Y no porque los textos elaborados fueran deficientes, sino por falta de una auténtica voluntad política de impulsarlos y por discrepancia de enfo-

ques dentro del propio partido en torno a los grandes temas de la Función pública (Cuerpos, retribuciones, incompatibilidades, personal autonómico, etc.).

### E) *Partido Comunista de España*

Este partido sintetiza su programa con un rótulo general de «funcionarios eficientes al servicio de la sociedad», para, a continuación, presentar un cuadro de objetivos bastante bien seleccionados, ya que, en ellos, se abordan casi todos los problemas esenciales del funcionariado español.

En primer lugar, aparece la «reconversión de la actual estructura funcional» sin que sea sencillo averiguar qué tipo de reconversión es la que se postula. Puede pensarse que se trata de replantearse la existencia de los Cuerpos de funcionarios, lo que haría al programa de este partido ir más lejos que los demás; o tan solo de buscar su simplificación y clarificación, agrupando Cuerpos y escalas y disminuyendo las clases de personal público. En cualquier caso, se trata de una meta interesante aunque no muy bien precisada y que apunta hacia un fin cada vez más fundamental como es el de facilitar «la movilidad del personal en el conjunto de las Administraciones públicas».

A continuación, figura un tema común y permanente, señal de su importancia para los funcionarios, como es el de la «regulación de la carrera administrativa» y la «funcionarización de los altos cargos de la Administración que no sean estrictamente políticos». El programa es poco explícito en lo que atañe a la carrera apelando a los clásicos tópicos de «los principios de igualdad, mérito y capacidad», sin profundizar más en la cuestión; pero recogiendo una idea, no asumida suficientemente por otros partidos, de evidente proyección futura como es la de que la implantación de la carrera administrativa ha de hacerse «incentivando el esfuerzo y la productividad de acuerdo con criterios objetivos». En efecto, el fomento esfuerzo y rendimiento del funcionario es un *punto clave en la reforma de la Función pública*, porque de lo que se trata es de asegurar unos medios objetivos y útiles que ayuden al funcionario a superarse en su trabajo y que, simultáneamente, sirvan para calificarle en orden a su promoción o ascenso dentro de su carrera administrativa. En este sentido, la incentivación a través de medios eficaces que realmente, y no aplicando puras apariencias, alienen al funcionario a trabajar mejor y a cumplir con más rigor sus obligaciones es uno de los grandes retos de nuestra Administración

para con sus empleados, ya que tales incentivos, en los supuestos en que existen (los discutibles «incentivos de Cuerpo» o «incentivos de productividad»), su razón de ser ha quedado totalmente desvirtuada.

En tercer lugar, como otra constante de la reforma funcionarial, está la *«revisión del sistema retributivo»* orientada bajo «criterios de claridad y suficiencia» si bien debiera añadirse, al menos, el de publicidad o transparencia. Como punto de llegada al que dicha revisión se dirige, está la equiparación gradual de las retribuciones del sector público con las del sector privado cuando se trate de «funciones similares»; y siempre que, con carácter previo, se ponga en marcha «un riguroso sistema de incompatibilidades». Tal vez, las incompatibilidades más que una condición o requisito a priori para conseguir un justo esquema retributivo, deban ser consideradas como una consecuencia o derivación a posteriori del mismo; porque es claro que, como se ha dicho con frecuencia, primero se debe pagar bien al funcionario y, después, se tiene ya fuerza moral para exigirle y para incompatibilizar sus funciones con otras del sector público o privado.

En cuarto lugar, los comunistas pretenden la *«revisión del régimen de Seguridad Social de los funcionarios»*, ajustándolo en lo que afecta a las pensiones al régimen general. Este ajuste es, sin duda, el más apremiante dadas las deficiencias del régimen de clases pasivas con el otorgamiento de unas pensiones escasas y por debajo de las del citado régimen general. Pero conviene señalar que la aproximación entre ambos regímenes, el de los funcionarios y el general, ha de darse también en cuanto a otras prestaciones y servicios sociales; y que, respecto a algunos colectivos, por ejemplo, el funcionariado local, no se puede hablar de revisión por la sencilla razón de que todavía no tienen implantada la seguridad social, tal como debe ser entendida en sentido moderno y total. Esta es una deficiencia de amplia repercusión social, dado que incide sobre un colectivo muy numeroso y no siempre bien tratado profesional y económicamente como es el que forman los servidores de nuestras Corporaciones locales. Lamentablemente, ni el PCE ni otros partidos han sabido comprender en sus justas dimensiones la problemática del funcionariado local ni en este punto de la previsión social ni en otros, igualmente decisivos, tales como el de la creación de Cuerpos o escalas para todos los Ayuntamientos y Diputaciones que permitan la movilidad del personal de unas Corporaciones a otras.

Y en quinto y último lugar, el programa contiene una referencia a *«la extensión de los derechos sindicales, el reconocimiento de la nego-*

*ciación colectiva y el reforzamiento del sindicalismo en la Función pública»;* aspectos todos de gran actualidad y alguno de ellos, como el de la negociación colectiva, asumido específicamente por los partidos de izquierda y que, sin tener aún una regulación apropiada, ya se está empezando a desarrollar en el terreno de los hechos.

Como remate del programa, en lo que atañe a los funcionarios, el PCE enumera varias leyes cuya aprobación es «urgente y prioritaria» y que vienen impuestas por mandato constitucional.

Por lo que respecta a las Comunidades autónomas, los comunistas se han manifestado *contrarios* a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) y en la que se regula la Función pública en su título VI (arts. 31 a 38). E incluso han interpuesto recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, y cuya sentencia es de extraordinario interés para clarificar las competencias del Estado y Comunidades autónomas sobre los funcionarios pertenecientes o dependientes de éstas.

En conjunto, el programa expuesto *no es demasiado avanzado* porque no aspira a innovaciones radicales ni a cambios substantivos en la estructura y normativa de la Función pública. Sólo cuando se solicita la «reconversión de la actual estructura funcional» se insinúa una transformación en profundidad, pero que no aparece suficientemente concretada ni se expresa cuál es su alcance y contenido. Por lo demás, los comunistas de modo sintético y bastante claro han conseguido enumerar *los principales temas*; ignorando otros (por ejemplo, el de los contratados e interinos) posiblemente con la finalidad de que aquéllos sean los que más se debatan y mayor atención merezcan.

#### F) *Centro Democrático y Social*

Pocas líneas ha dedicado este partido al tema conjunto de la Administración y la Función pública. Como uno de los principios en que se ha de apoyar su «transformación profunda», el CDS señala, de modo un tanto abstracto y genérico, el de «*la dignificación de las condiciones profesionales y salariales*» de los funcionarios cuya misión, en el seno de la sociedad, es valorada como «importantísima»; y que, por tanto, ha de ser justamente reconocida y recompensada.

Y, entre las «medidas concretas», este partido en cuanto a la Función pública sólo menciona dos. La primera, muy vaga, es su «reordenación» mediante la racionalización de «todas» las retribuciones y la consecución de «mayores cotas de competencia y eficacia». Y la

segunda, algo más explícita pero nada original, es la «*implantación progresiva*» de las incompatibilidades.

Poco puede comentarse sobre el programa del CDS, como no sea su al menos aparente desinterés por el tema; o, lo que sería más grave, su desconocimiento del mismo y la creencia de que basta con apelar a unos cuantos tópicos o a unas repetidas vaguedades para salir airoso del trance.

### G) *Partidos nacionalistas*

Quedaría incompleta la panorámica expuesta si no se hiciera referencia a los principales partidos nacionalistas, representados en este caso por el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergencia y Unión de Cataluña (CiU), ya que, desde su óptica autonómica más acentuada, pueden ofrecer planteamientos novedosos y originales.

Efectivamente, ambos partidos *aportan una concepción de la Función pública más distanciada de la tradicional*; y que, en el caso del Partido Nacionalista Vasco, se sitúa en extremos que cabe calificar como muy progresivos y avanzados. He aquí dos textos muy significativos. «Una nueva regulación de la Función pública, adecuada a la realidad autónoma del Estado —afirman los catalanes— deberá servir para modernizar la gestión pública en una línea que contemple su homologación a las características más comunes de las sociedades de la Europa democrática. En este sentido, la Función pública tendrá que ser más responsabilizada, menos sometida a los criterios políticos y, por tanto, más independiente; deberá incorporar criterios de productividad en su trabajo; y deberá tener presente, en cuanto a las características de las nuevas contrataciones del personal a su servicio, las que dominan en el mercado de las relaciones laborales. Especial trascendencia deberá tener la regulación de un régimen no discriminatorio de incompatibilidades». Por su parte, para los políticos vascos se hace preciso «remover la caduca e ineficaz estructura del aparato de la Administración del Estado, venciendo la resistencia que un sector del funcionariado, anclado en situaciones de privilegio e influencia, ha supuesto para la modernización del Estado»; añadiendo que la reforma de la Administración del Estado habrá de pasar necesariamente por una reforma en profundidad de toda la Función pública.

Para Convergencia y Unión, *una palabra sintetiza sus aspiraciones políticas y administrativas: modernizar* que, en lo que afecta a la Administración, quiere decir reformarla, «aligerarla, hacerla más acce-

sible y sobre todo más barata y eficaz»; y que, en concreto, «acabe con el desbarajuste burocrático» ahora existente.

Para el partido catalán, es necesario sacar adelante la reforma administrativa, entendida como operación que actualice las estructuras del Estado, que reduzca el gasto público, que libere la actuación de los entes públicos de trabas innecesarias, que simplifique los trámites procedimentales, que controle el crecimiento del número de los servidores públicos. Y, finalmente, deberá profundizarse cada vez más en la construcción del Estado de las Autonomías «como expresión de superación de los problemas centenarios de la realidad plural de España».

En cuanto al Partido Nacionalista Vasco, *su posición aparece más radicalizada* y se manifiesta en declaraciones que resultan ciertamente muy críticas y exigentes. «La estructura de la Administración, con un sistema de mando basado en la dominación y subordinación, con una concepción piramidal de los empleos y cometidos, y con una centralización del poder de decisión —dice este grupo político—, provoca una tensión entre la gestión burocrática y la participación de los ciudadanos»; de ahí que postula que las Administraciones públicas «han de experimentar un giro radical que afecte no solo a sus principios y normas de funcionamiento, sino especialmente a su estructura fundamental», debiendo pasar la gestión a ser ejercida por las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales.

Dentro de esta estrategia para superar «las deficiencias estructurales y funcionales de la actual Administración pública», *el papel de la Función pública es valorado como determinante* a partir de una idea muy innovadora «de acuerdo con las más modernas tendencias sociales»: *la conversión de los servidores públicos en personal sometido al Derecho laboral*, a excepción de un núcleo de funcionarios que seguirán sometidos al régimen estatutario. La iniciativa es significativa y no deja de sorprender que venga patrocinada por un partido como el PNV, cuando los partidos de izquierda, como se deduce de lo expuesto al hablar de sus respectivos programas, no se han atrevido a tocar este punto de la naturaleza de la vinculación funcional prefiriendo aceptar las tesis más clásicas y tradicionales.

Por lo que se refiere a la organización y diseño de la Función pública en las Comunidades autónomas, el partido vasco defiende que, a partir de las bases que apruebe el Estado (art. 149, 1, 18, de la Constitución), *cada Comunidad autónoma deberá contar con su propia Función pública*. Las citadas bases no deberán atentar «contra las facultades autonómicas» y habrán de regular tan solo «los elementos

esenciales del régimen estatutario de los funcionarios» que, para el PNV, son los siguientes: acceso a la Función pública, derechos y deberes básicos y modificación y extinción de la relación funcional. Tal enumeración no deja de sorprender; primero, porque no parece muy propia del programa de un partido político, y segundo, porque está abierta a una continua polémica doctrinal sin que, hasta el momento, los autores se hayan puesto de acuerdo acerca de cuales sean dichos elementos esenciales o condiciones básicas de la Función pública.

Para los vascos peneuvistas no sólo se trata de configurar las Funciones públicas autonómicas, sino que, además, señalan que *la remodelación ha de afectar también a los funcionarios estatales* propugnando las siguientes «medidas inmediatas»: articulación y acoplamiento de las plantillas en que se inserta el personal de la Administración central; implantación de una política unitaria para acceder a la Función pública estatal, en la que primen las ideas de mérito, capacidad y competencia profesional sin que tengan que aplicarse «los métodos tradicionales de oposición, concurso y concurso-oposición»; reconocimiento de unas retribuciones suficientes y justas y de una promoción o ascenso «a través del trabajo»; exigencia de una dedicación completa y de una necesaria neutralidad política, imprescindible para alcanzar un régimen estricto de incompatibilidades «en orden a aumentar el rendimiento en el trabajo del personal de la Administración, y fortalecimiento de la capacidad de actuación y poder de los órganos gestores de la política de personal, «afrontando, de una vez, el problema que plantea la existencia de Cuerpos especiales».

La postura de los dos partidos nacionalistas aquí estudiados se caracteriza, en definitiva, por su *acusado sentido crítico hacia la Administración central*. Mientras los catalanes se fijan más en el propósito de «modernizar» el aparato administrativo desde una perspectiva empresarial que valora la productividad y tiene muy a la vista las pautas imperantes en el mundo laboral privado, los vascos centran su interés en la consecución de una Función pública autonómica propia, liberada de los vicios de la del Estado y plenamente respetada ante las posibles intromisiones centralistas que quieran desvirtuarla. Sin olvidar que, dentro del programa del PNV, se albergan concepciones o propuestas que no han llegado a ser asumidas por ningún otro partido en forma tan enérgica y audaz; nos estamos refiriendo a la conversión de la mayoría de los servidores públicos en personal laboral, a la puesta en tela de juicio de los sistemas selectivos que son la oposición, el concurso y el concurso-oposición y, por último, a la denuncia del gran



problema que, entre nosotros, son hoy los Cuerpos especiales, sobre todo los más destacados, como grupos que se oponen en ocasiones al poder del propio Estado.

## V. Conclusiones

Después del comentario de cada una de las ofertas electorales, es oportuno formular algunas conclusiones que sirvan de síntesis a las ideas expuestas con anterioridad y que vengan a ser como un resumen seleccionado y característico de las mismas.

a) *Los programas son todos muy similares entre sí; y, por tanto, no resulta fácil destacar las peculiaridades de cada uno de ellos.* La similitud que se produce en el terreno político se traslada, como no podía ser menos, al que ahora nos ocupa y ello hace que los diferentes partidos enfoquen los mismos problemas desde ópticas más o menos idénticas. Esta aproximación ideológica, que da al conjunto de las ofertas electorales un tono de cierta insistencia en cuestiones que son consideradas como las más significativas, le priva, sin embargo, de una necesaria disparidad tanto en la enumeración de los problemas como en la presentación de soluciones para resolverlos. Tal es la razón de que los programas analizados sean demasiado monótonos y concordantes entre sí.

Ni siquiera, entre los partidos de derecha y de izquierda existen notorias discrepancias, como no sea, tal como ya quedó expuesto, en el ámbito sindical que es donde socialistas y comunistas reafirman más sus posiciones y van más lejos que los otros partidos. También la cuestión de las incompatibilidades distancia a ambos bandos entre sí, aunque en este punto las diferencias ya son menos acusadas.

b) *Los programas se caracterizan por su sentido moderado y su mesura en los planteamientos y en las soluciones.* En general, ninguno de ellos apuesta por unas propuestas reformadoras que impliquen un cambio en profundidad de la situación actualmente existente. Tan sólo el PNV apunta algunos planteamientos que rompen las concepciones más arraigadas entre nosotros y que intentan abrir el camino hacia nuevas experiencias.

c) *Cabría decir que, hasta cierto punto, los partidos prestan una «excesiva» atención a la problemática funcionarial.* En el pasado, dicha atención fue siempre menor y menos intensa, quizá porque el propio

funcionario se situaba en unas coordenadas políticas, sociales y profesionales menos sacudidas por la crisis que en el momento actual. Ahora, la Administración, los organismos públicos, el aparato administrativo en general viven una etapa trepidante de reformas, de adaptaciones, de cambios que acaban repercutiendo, como no podía ser menos, sobre los servidores públicos. Por ello, el funcionariado ha ganado en protagonismo ante la opinión pública y los partidos, que se han dado cuenta de ello, han llevado a sus programas el repertorio de las principales reivindicaciones y aspiraciones de nuestra burocracia, pensando que es un tema que puede interesar a los ciudadanos, y sobre todo a los propios interesados. No hay que olvidar que son millón y medio de personas las que trabajan en el sector público y, por lo mismo, hay que tratar de conquistar su voto precisamente en una coyuntura como la actual en que el funcionario ve deteriorarse su imagen y reducirse a gran velocidad su prestigio social.

*d) Los grandes puntos de coincidencia se producen en torno a dos cuestiones que son de plena vigencia en nuestra sociedad.* Efectivamente, los partidos dedican sus mejores párrafos tanto a defender la implantación de la carrera administrativa como a conseguir unas Administraciones públicas renovadas, sincronizadas entre sí y coordinadas en lo relativo a su actuación, funcionamiento institucional y política de personal.

El primer punto, la carrera administrativa, es una necesidad sentida por todo el funcionariado que aspira a que, por encima de las mutaciones políticas y de las alternativas lógicas de poder en un sistema democrático, la Función pública esté de tal modo estructurada que no le afecten más que lo indispensable las alternancias partidistas. Y el segundo se orienta a conseguir que, tras la consolidación del Estado de las Autonomías, en el país se cuente con una trilogía de Administraciones públicas —central, autonómica y local— que funcionen ajustadamente, que no den lugar ni al despilfarro ni a la duplicidad burocrática, que se caractericen por un sentido real de la eficacia y del servicio a la colectividad.

Y como propósito de vanguardia, como el máximo exponente de las ofertas electorales podría citarse la idea de *eficacia* para todo el dispositivo administrativo y burocrático. Este principio constitucional del artículo 103 de la Constitución alienta en todos los programas y subyace como común denominador de todos ellos. El PSOE afirma que «hay que hacer eficaz a la Administración», AP se refiere al

«criterio de eficacia, que inspira nuestra reforma administrativa», UCD destaca la necesidad de una «Administración pública moderna y eficaz» y de una «mayor eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos», el PCE al tiempo que solicita «funcionarios eficientes» recuerda «los principios constitucionales de objetividad y eficacia» que deben configurar la actuación de la Administración y el CDS proclama que ésta ha de ofrecer a los ciudadanos «la máxima diligencia en las actuaciones y la máxima satisfacción en los resultados». Y, respecto a los partidos nacionalistas, CiU defiende una reforma administrativa «inspirada en criterios de eficacia, celeridad y ahorro», mientras el PNV afirma que debe reducirse «el elevado coste» del funcionamiento de la Administración del estado, «incrementando su eficacia y productividad».

e) Si, de algún modo, muy sintéticamente hubiera que calificar cada uno de los programas electorales por lo que dicen sobre la Función pública, concluiríamos que el del partido socialista es el más *comprometido*, el de los seguidores de Fraga el más *realista*, el de la UCD el más *conformista*, el de los comunistas el más *coherente* y el del partido suarista el más *insuficiente*. Y, por lo que toca a los partidos nacionalistas, mientras CiU aparece más *reformista*, el PNV se nos revela más *autonomista*.

