

¿Qué es la Asignatura de Derecho Administrativo? ¿Qué es la Asignatura de Derecho Administrativo?

Decíamos el otro día que el proyecto de ley contiene una regulación también de los derechos colectivos de los funcionarios. Esta regulación de los derechos de sindicación, participación y huelga está estructurada en cinco artículos, los artículos 52 a 56 del proyecto, que merecen un juicio muy diverso. Los tres primeros artículos se refieren a los derechos de sindicación y asociación, derechos ya reconocidos a raíz del reconocimiento general que se hizo de los mismos por la ley de 1 de abril de 1977. Los principios básicos que el proyecto consagra son en este punto satisfactorios. Se reconoce la libertad de asociación y sindicación, la libertad de constitución de organizaciones de este tipo. Se sienta o se establece en...

el principio de no injerencia en el funcionamiento de las organizaciones sindicales y asociativas e igualmente se consagra el principio de no discriminación a sus afiliados por razón de su pertenencia a las mismas. Se garantiza, en fin, a los representantes de estas organizaciones las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones. En este punto, el proyecto no ofrece novedades con respecto a la situación actual, cuyas dificultades no son, hay que decirlo así, de orden normativo, sino de orden práctico y se concretan en el escaso nivel de afiliación sindical, fruto de la falta de tradición de los sindicatos de funcionarios en nuestro sistema y de una tendencia también tradicional en toda la función pública europea y muy especialmente en la de tradición francesa de resistencia o de poca simpatía al sindicalismo convencional, que normalmente...

procura sustituirse por asociaciones profesionales que aglutinan pequeños grupos o cuerpos de funcionarios que cultivan el espíritu de cuerpo y orientan su acción en un sentido más individual que los sindicatos propiamente dichos. La regulación del derecho de huelga es, en principio, razonable. El derecho se reconoce sin más limitaciones que las exigidas por el propósito de asegurar un mínimo de actividad que se considera indispensable o esencial, a cuyos efectos el artículo 56 del proyecto establece que los departamentos ministeriales determinarán los servicios, funciones, unidades o puestos de trabajo cuya cobertura habrá de salvaguardarse en todo caso. Es, en cambio, susceptible de crítica el artículo 56. El artículo 55 es el artículo 55 relativo a la participación. El precepto se limita a decir que los funcionarios participantes de la huelga tienen la posibilidad de participar en la huelga.

en la determinación de las condiciones para la prestación de sus servicios a través de órganos de representación constituidos en los ámbitos y según los procedimientos que se establezcan. Se asegura, por lo tanto, el derecho a participar en la fijación de las condiciones de trabajo, pero ello se hace en términos tan vagos e imprecisos que, de hecho, cualquier tipo de participación que pudiera llegar a concretarse por vía reglamentaria, por pequeño o simbólico que fuese, satisfaría la exigencia legal, lo cual equivale a reconocer un derecho carente de verdadero contenido en la medida en que cualquier contenido puede ser legalmente irreprochable. El régimen de retribuciones que diseña el proyecto tampoco es satisfactorio. Se trata simplemente de un esquema general de conceptos, puramente abstracto, además. Cuya lectura no puede extraerse ninguna conclusión.

En efecto, se dice que las retribuciones serán de dos clases, básicas y complementarias, y que las primeras se compondrán de un sueldo igual para todos según la titulación exigida para el ingreso, un complemento según la categoría del funcionario, los trienios y las pagas extraordinarias, todo ello en la cuantía que se fije anualmente en los presupuestos generales del Estado. Como no se establecen criterios materiales de ningún tipo, ni parámetro alguno para determinar la cuantía de cada concepto retributivo, ni reglas de proporción que aseguren que las retribuciones complementarias han de ser sólo un complemento de las básicas como indica su nombre, ni siquiera otra regla de fondo semejante, todo queda al arbitrio de la ley de presupuestos, que cada año puede decir una cosa diferente. La libertad es en efecto absoluta, tan absoluta que no se puede decir que la libertad es una libertad absoluta.

Que la ley de presupuestos cumpliría con sólo fijar el sueldo para cada nivel de titulación en una cifra igual para todos los funcionarios, incluso aunque fuera una cifra simbólica. El supuesto es absurdo, pero prueba por eso mismo el absurdo del sistema legal que lo hace posible. El proyecto de ley en este punto no es razonable porque renuncia a precisar lo más elemental. Ni dice la cuantía de los trienios, ni asegura, como parece obligado, el nivel del salario mínimo interprofesional para los estadios más modestos de la función pública, aunque en ese sentido apunta uno de los preceptos del proyecto. Ni garantiza que las retribuciones básicas sean realmente lo principal, como la experiencia exige, pues siempre ha ocurrido lo contrario en nuestro país. Ni establece un abanico máximo de retribuciones en el que obligadamente hayan de moverse todas las retribuciones. Ni fija tampoco en las cuestiones de los

distintos tipos o clases de funcionarios.

módulo alguno para la retribución de la categoría administrativa, de forma que asegure los imprescindibles alicientes de promoción profesional. El proyecto de ley no establece, pues, un verdadero sistema de retribuciones, sino sólo un puro marco formal vacío de contenido. Los restantes aspectos del proyecto de ley ofrecen ya menos interés. Los enunciaremos aquí, sin embargo, a fin de completar el análisis del texto. El proyecto simplifica la actual composición del personal al servicio de la Administración, distinguiendo únicamente dos clases. Los funcionarios de carrera, sujetos al derecho administrativo, y el personal regido por el derecho laboral, sin precisar criterio alguno que ayude a establecer la frontera entre unos y otros. La aplicación de uno u otro derecho queda, pues, remitida, por un lado, a la situación actual. Y por otro...

a lo que vaya decidiendo singularmente el legislador, pues sólo por ley pueden crearse, según el artículo 2 del proyecto, nuevos cuerpos o escalas de funcionarios en la administración del Estado. La regulación de las diferentes situaciones administrativas en que puedan encontrarse los funcionarios a lo largo de su vida activa no ofrece variación alguna con respecto a la situación actual, que se mantiene enteramente. Tampoco ofrece variaciones de nota el régimen disciplinario ni el sistema de incompatibilidades. El acceso a la condición de funcionario también se mantiene en la línea tradicional, es decir, en la selección de los aspirantes a través de pruebas públicas, lo cual es una exigencia del artículo 23, número 2 del texto constitucional, según el cual los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Esa exigencia constitucional...

...de igualdad en las condiciones de acceso se rompe indudablemente con el reconocimiento que el proyecto hace en su artículo 50, número 2, de las pruebas restringidas. Se trata evidentemente de una concesión hacia los funcionarios, especialmente hacia los más modestos, pero parece evidente que la admisión de este tipo de pruebas en las que la participación se restringe a priori choca con el precepto constitucional antes citado. Es novedad, y en principio novedad plausible, el contenido del apartado 3º del artículo 50, en el que se faculta al Gobierno para autorizar la convocatoria de pruebas conjuntas para el ingreso en varios cuerpos de igual nivel de titulación. Decimos que esta innovación es plausible porque, amén de facilitar la selección, ayuda a corregir la artificiosidad de la división en cuerpos, que en muchos casos responde a circunstancias históricas... ..carentes de la ley de la Constitución. ...y que es la que nos permite hacer las decisiones de la debida justificación objetiva.

Esto es, en resumen, lo que el proyecto de ley ofrece en materia de función pública. Bastante menos que un estatuto y algo más, aunque no mejor, que una reforma parcial. Por eso es explicable que no haya sido recibido con entusiasmo entre los afectados, tanto más cuanto que el proyecto se ha gestado en el silencio más absoluto, sin ninguna información pública previa, como en principio parece exigir el artículo 105 apartado A de la Constitución, y sin cumplir siquiera los trámites procedimentales que para la elaboración de todo tipo de disposiciones generales establecen los artículos 129 y siguientes, de la ley de procedimiento administrativo. Esta peculiar gestación y esta brusca aparición pública del proyecto de ley explican la igualmente brusca reacción de los funcionarios españoles ante el mismo. Solo resta decir, en este momento, que los demás aspectos del proyecto de ley,

Es decir, los relativos al gobierno y a la administración del Estado, con los que quieren sustituirse las disposiciones contenidas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, serán examinados en emisiones próximas, ya que por su importancia requieren un análisis separado, cuidadoso y suficientemente detallado.