

DR 13 53

Derecho administrativo 1 y 2, título El régimen jurídico de la función pública y su reforma, autor Tomás Ramón Fernández, día de grabación 5 de febrero de 1980, días de emisión 20 y 22 de febrero. El Consejo de Ministros acaba de acordar la remisión a las Cortes de un proyecto de ley orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la función pública. Temas, todos ellos esenciales para nuestra disciplina, sobre los que conviene realizar, por ello, un primer comentario orientativo que les ayude a ustedes a situarse ante el problema y a seguir con provecho su próximo debate.

De esta forma cumpliremos también uno de los objetivos que nos propusimos a principio de curso, utilizar la programación radiofónica para mantener en lo posible plenamente actualizada la enseñanza en la misma medida, por lo menos, en que pueda estarlo en las demás universidades. Empezaremos, pues, este primer comentario con el título tercero del proyecto de ley, dedicado a la función pública, tema este de especialísima actualidad. Para ello conviene hacer algunas indicaciones muy generales sobre la actual situación.

Durante mucho tiempo, el régimen jurídico de la función pública ha constituido un modelo y una meta para los trabajadores del sector privado. El funcionario público gozaba, en efecto, frente al trabajador, sujeto al derecho laboral, de un estatus privilegiado. Gozaba de inamovilidad en el empleo.

Tenía garantizadas unas expectativas fijas de progresión en su carrera. Contaba con un régimen limitado, pero efectivo, de protección una vez terminada su vida activa, etc. Toda una primera fase de la evolución del derecho laboral está, pues, marcada por la tendencia a la funcionalización del trabajador, es decir, por el deseo de equiparar progresivamente a éste con el funcionario.

En los últimos 25 años, aproximadamente, la situación se ha invertido. El trabajador del sector privado ha ido consiguiendo progresivamente ventajas hasta rebasar, en muchos casos, la situación del funcionario público. Gracias a la lucha sindical, con todas las limitaciones propias del verticalismo característico de la dictadura, el trabajador ha conseguido un régimen de seguridad social muy superior al del funcionario público.

Ha obtenido igualmente una estabilidad en el empleo semejante en la práctica a la del funcionario. Ha visto reconocido su derecho a la negociación colectiva de sus retribuciones y demás condiciones de trabajo, su derecho a la huelga, etc. Derechos, todos éstos, que el funcionario público no tiene o disfruta en mucha menor medida.

Si antes era el derecho laboral el que se miraba en el espejo del régimen de la función pública y aspiraba, en cierto modo, a una funcionalización del trabajador, hoy es el derecho administrativo el que se mira en el derecho laboral y tiende a una laboralización del funcionario. Especialmente esto es así en lo que se refiere a los derechos colectivos,

participación, negociación colectiva y derecho de huelga. El funcionario público no participa en modo alguno en la marcha de su empresa, es decir, de la administración pública.

Tampoco tiene derecho a negociar con su patrón las condiciones de trabajo, sino que es el Estado, a través de normas legales o reglamentarias unilaterales dictadas por él mismo y frecuentemente a través de la ley de presupuestos, el que de forma unilateral dicta las retribuciones que han de percibir los funcionarios y fija, sin consulta alguna de éstos, los topes máximos de incremento anual de dichas retribuciones, haciéndolo además, normalmente, por debajo de lo que se señala para el sector privado. Mientras para éste los topes de incremento se sitúan entre el 13 y el 16% este mismo año, para los funcionarios públicos el incremento global no pasa del 12,5%, quedándose como media en un 8%, muy inferior al aumento del coste de la vida. El derecho de huelga es igualmente desconocido como tal derecho por el ordenamiento de la función pública.

A todo ello hay que añadir la práctica desaparición de la carrera administrativa. El Estatuto Maura de 1918 diseñó una carrera administrativa a imagen y semejanza de la militar, cuyos diversos grados podían obtenerse por un triple sistema. Por simple antigüedad, lo que proporcionaba una cierta seguridad de promoción profesional y retributiva más allá de los vaivenes políticos.

Por concurso de méritos y por oposición directa sistemas que corregían el automatismo del sistema de antigüedad y la rutina a la que éste podía conducir, ofreciendo a los mejores una oportunidad de promoción más rápida. La ley de funcionarios de 7 de febrero de 1964 y la de retribuciones de 4 de abril de 1965, que forman hoy el corpus normativo básico de la función pública española, suprimieron las categorías administrativas y las sustituyeron por el concepto de trienio, que asegura simplemente una mínima promoción económica cada 3 años de servicio. El funcionario público no tiene hoy otra expectativa legal de promoción que ese modestísimo incremento del 7% de sus retribuciones básicas cada 3 años, porcentaje que está muy lejos de compensar siquiera el simple aumento del coste de la vida en una época de alto nivel de inflación como la que vivimos.

Esta es, en líneas muy generales, la situación actual. Supuesta esta situación, es comprensible que el funcionario público español aspirara y siga aspirando a una reforma, por lo menos, de estos aspectos básicos del régimen jurídico que les es aplicable. Más aún, el funcionario desea una reforma inmediata de estos aspectos concretos, derechos colectivos y carrera administrativa, y prefiere, muy probablemente, un planteamiento de este tipo a la reforma total del sistema a través de la elaboración de un nuevo Estatuto de la Función Pública, porque estima que la preparación de este exige un proceso muy largo que demoraría excesivamente la solución de esos problemas de mayor urgencia que ya hemos destacado.

¿En qué punto se sitúa el proyecto de ley en relación a esta alternativa? Dicho brevemente, el proyecto de ley ni es el Estatuto de la Función Pública que reclama la nueva situación política, ni se ajusta tampoco al esquema de reforma parcial del Estatuto vigente en los aspectos más

urgentes que parecían desear preferentemente los funcionarios. Para ser un auténtico y completo Estatuto de la Función Pública, al proyecto le faltan muchas cosas. El título tercero del mismo, que es el único que se dedica al tema, tiene sólo 22 artículos, lo cual, obviamente, no permite otra cosa que la formulación de una serie de principios básicos cuya operatividad es muy reducida, si no enteramente nula, en tanto no tengan el adecuado desarrollo.

Sin embargo, esos 22 artículos son demasiados si lo que se quiere es resolver los problemas más urgentes, ya que el proyecto aborda otras muchas cuestiones ajenas a ellos. En este sentido, puede decirse que el proyecto no responde plenamente a ninguna de las dos opciones alternativas que la situación actual de la Función Pública española plantea. Dicho esto, examinaremos a continuación cuál es el tratamiento que el proyecto de ley da a los problemas más urgentes antes aludidos, derechos colectivos y carrera administrativa.

A la carrera administrativa se dedica un solo artículo, el 51, en el que, primero, se establece el sistema tradicional de carrera y de categorías administrativas, mejor dicho, se restablece este sistema. Segundo, se prevé la existencia de una correlación entre categoría administrativa y puesto de trabajo al exigirse para la provisión de cada puesto en concreto estar en posesión de una determinada categoría. Y tercero, se sienta el principio de que la promoción de una categoría a otra se realizará a través de procedimientos reglados.

Nada hay que reprochar a lo que el proyecto de ley dice en este punto, que es correcto. El problema está en que dice muy poco, ya que no precisa ni cuáles ni cuántas son las categorías administrativas que piensan establecerse, ni cuáles ni cuántos son los procedimientos reglados a través de los cuales podrán alcanzarse dichas categorías, ni cómo se establecerá la necesaria correlación entre las categorías administrativas y los puestos de trabajo, ni qué puestos de trabajo se cubrirán por concurso y cuáles por el sistema de libre designación. Las preguntas sin respuesta son demasiadas y en tanto esas respuestas no existan, es claro que el problema permanecerá sin resolverse, a pesar de ser sentido como un problema urgente, pues la falta de una verdadera carrera administrativa se viene sintiendo en España desde hace muchos años, ya que desde la guerra civil, el sistema diseñado por el Estatuto de 1918 quedó desvirtuado en la práctica y las leyes de 1964-1965, al suprimir lo que de él quedaba, no hicieron sino agravar la situación.

La parquedad del proyecto de ley en este punto suscita por otra parte inevitables recelos, ya que todo lo que el proyecto no dice, que es mucho y muy importante en este punto, queda remitido a la potestad reglamentaria del gobierno, lo que obviamente disminuye las garantías del funcionario cuya carrera, aun en el supuesto de que fuera satisfactoriamente regulada en el primer reglamento que se dicte, quedaría siempre a expensas de la voluntad cambiante de los futuros gobiernos que puedan llegar a formarse y por lo tanto de la política pura, que ha sido siempre la gran amenaza histórica del funcionariado y el gran obstáculo a la profesionalización de los servidores públicos. El próximo día analizaremos los restantes aspectos del proyecto de ley.