

DR 29 72

Hola, como todos los viernes, con esta sintonía comienza Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la UNED. Porque España lo necesita, yo sinceramente les pido que acuden a votar y les pido que voten sí, con optimismo y esperanza, a esta Constitución de la Concordia. Así hemos recorrido todos los rincones de España, intentando explicar a centenares de miles de ciudadanos españoles cuál es el sentido que para todos nosotros, para nuestra convivencia, para nuestro futuro político, tiene esta Constitución.

El 6 de diciembre hemos sido convocados a las urnas para votar la Constitución. Debo adelantar que somos favorables a un sí, un sí no incondicional, crítico, con algunos peros importantes y que, por supuesto, reserva su libertad de voto en conciencia dentro del secreto, pero en definitiva, un voto favorable a la Constitución. 6 de diciembre, Día de la Constitución.

Con estas palabras históricas, los principales líderes políticos apoyaban la Constitución y pedían el voto favorable en el referéndum. Hoy hace exactamente siete años que el pueblo español se dio cita en las urnas para dotarse de una Constitución democrática y pluralista. Empezamos ya con el contenido de la revista de hoy.

Dentro de un minuto nos hablarán del IVA los profesores de Derecho Financiero y Tributario. Hacia las nueve y trece minutos aproximadamente tendremos la primera parte de un curso monográfico de Derecho Administrativo que tratará de sistemas generales de función pública. Después unos minutos de noticias de la UNED.

Seguirá Derecho Procesal hacia las nueve y media y sobre las diez menos cuarto Derecho Civil Tercero que tratará hoy de propiedad y posesión. El próximo mes de enero entrará en vigor el IVA, Impuesto sobre el Valor Añadido. Hoy en nuestro programa vamos a explicar qué es el IVA, cómo va a quedar estructurado nuestro sistema tributario una vez que entre en vigor este impuesto, a qué operaciones afecta el IVA.

Estos son algunos de los interrogantes que van a desvelar los profesores Carlos Palao Taboada que es Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la UNED y Antonio Martínez Lafuente, profesor titular de Financiero y Tributario también en nuestra universidad. Profesor Carlos Palao. Vamos a utilizar hoy este espacio de que disponemos en la revista de Derecho, el profesor Martínez Lafuente y yo para hablarles a ustedes algo sobre el impuesto sobre el valor añadido.

No podíamos dejar de tratar este tema en esta cátedra de la UNED, aunque naturalmente en el muy breve espacio de que aquí disponemos sólo podemos hacer referencia a algunas materias introductorias dentro de este impuesto. Como introducción podemos empezar por decir muy a grandes rasgos qué es este IVA, Impuesto sobre el Valor Añadido. Podemos empezar por decir que es una modalidad de imposición sobre las ventas.

Como se ha dicho, es un impuesto sobre las ventas ennoblecido, esto fue la expresión que

empleó uno de los primeros estudiosos de esta modalidad impositiva, el industrial alemán von Siemens en 1919. El IVA, aunque está muy difundido en diversos países de todas las partes del mundo, alcanza su máximo prestigio y sobre todo su importancia para nosotros al ser adoptado por la Comunidad Económica Europea como modalidad de impuesto sobre las ventas. ¿Por qué esta adopción? En primer lugar porque en la Comunidad Económica Europea sigue vigente el llamado principio de gravamen en el país de destino, es decir que las mercancías, los servicios se gravan no en el lugar donde se producen, sino en el lugar donde son consumidos o utilizados.

Y esto requiere, existiendo diferencias de tratamiento fiscal entre los distintos países, requiere practicar lo que se denomina ajustes fiscales en frontera para equiparar el trato fiscal de estos bienes. Estos ajustes consisten en la devolución de los gravámenes interiores a los bienes exportados y en el sometimiento de los bienes importados a un tributo igual al que soportan las mercancías internas. Pues bien, es obvio que este tratamiento de la importación y de la exportación del comercio exterior requiere, para evitar discriminaciones y distorsiones de carácter fiscal, una imposición neutral.

Y desde el primer momento se escoge en la Comunidad Económica Europea precisamente el IVA gracias a esta subcualidad quizá fundamental, la neutralidad. Y efectivamente desde los primeros informes se señala esta modalidad impositiva para la armonización de la imposición sobre las ventas y en 1967 se aprueban las dos primeras directrices en las cuales quedan ya configuradas las características básicas del IVA europeo. Sin embargo la regulación actual del IVA en la Comunidad Económica Europea fue llevada a cabo más tarde, diez años más tarde, por la sexta directriz que es la norma comunitaria fundamental en esta materia de 1977.

Esta sexta directriz o directiva, como también se dice, obedece fundamentalmente a la siguiente razón. El Consejo de las Comunidades adoptó en 1970 una resolución según la cual entre las fuentes de financiación del presupuesto europeo figuraría, como una de las más importantes, un 1% sobre el IVA recaudado en toda la comunidad. Y es obvio que para poder llevar a cabo esta medida la base imponible del IVA de los distintos países tenía que ser suficientemente uniforme.

Pues bien, esta uniformidad es la que pretende lograr la sexta directiva a la cual la reciente ley española reguladora del IVA naturalmente tiene que ajustarse puesto que vamos a entrar en esta organización internacional. ¿Cuáles son las ventajas del IVA? Ya lo he señalado antes, en primer lugar su neutralidad en comparación con un impuesto como es el ITE, que es un impuesto en cascada. Un impuesto en cascada incide sobre todas y cada una de las fases del proceso de transformación de producción y distribución de los bienes y de manera acumulativa.

Por consiguiente, la incidencia final del impuesto es muy difícil de determinar y depende de cuál sea el número de estas fases, provocándose por consiguiente diversos efectos, tales como la tendencia a la integración de las empresas. En cambio el IVA es neutral en ese sentido,

puesto que cualquiera que sea el número de las fases que recorra un bien desde sus inicios hasta llegar al consumidor, la incidencia final es teóricamente la misma. Es también neutral frente al exterior, puesto que es perfectamente conocido el gravamen al que hay que someter a las mercancías importadas, que no es ni más ni menos que el tipo ordinario del impuesto y es perfectamente conocido también, o perfectamente sencilla, la manera de desgravar las mercancías exteriores, que consiste sencillamente en eximir las del impuesto.

Finalmente, y termino mi intervención por este momento, también se dice que el IVA en la modalidad adoptada en la Comunidad Europea es beneficioso para la inversión, puesto que se desgravan las cuotas del IVA, se deducen, los empresarios que adquieran bienes de inversión pueden deducir de las cuotas del IVA las que les han repercutido sobre los bienes de inversión que han adquirido. Dicho esto, entonces vamos a pasar a examinar a grandes rasgos, puesto que el IVA va a producir una transformación en el sistema indirecto de imposición, cuáles van a ser estas transformaciones. Quizá lo explicas tú, Antonio, si te parece.

Muchas gracias. Como ha recordado el profesor Palau, este importante impuesto tiene una gran conexión con el gravamen de las mercancías en el país de destino, de ahí que haya preocupado siempre el impuesto como componente de los precios. Lo que se pretende con esta ley es esclarecer ampliamente el esquema impositivo español y sobre todo los diversos costes impositivos que iban a los precios.

Esto comporta, como se ha dicho a través de los medios de difusión, que desaparezcan una veintena larga de tributos. Muchos de ellos son tributos poco conocidos, en diversas tasas de exacciones para fiscales, pero que de alguna forma en el sector en que operaban sí que tenía un componente de incremento del coste del precio. Desaparecen asimismo las percepciones de la seguridad social agraria, pero lo que importa destacar a nuestros efectos es los tributos más conocidos que desaparecen, que son el general sobre el tráfico de las empresas, el impuesto sobre el lujo, el impuesto especial sobre bebidas refrescantes, el impuesto de uso del teléfono y algunos de tono menor.

Con lo cual, tenemos que a partir de la entrada en vigor del IVA, este como principal componente de la imposición indirecta, va a convivir sólo con los siguientes tributos, como ya recuerda la exposición de motivos o preámbulo de la Ley Reguladora del IVA. En primer lugar, va a convivir con la renta de aduanas o, si se prefiere, con el impuesto a la importación, recordando que la importación a partir de enero del año que viene se registrará ya por el arancel comunitario, mientras que las importaciones en el seno de la comunidad tenderán cuando acabe el periodo transitorio a quedar exentas. Pues bien, el primer tributo compatible con el IVA es el grave de la importación.

El segundo tributo compatible con el IVA son los impuestos especiales o en la terminología comunitaria las accesas. Se trata de gravar ciertos consumos singulares o específicos por diversas razones, no todas ellas de carácter fiscal, sino otras que están relacionadas con la salud pública, la moralidad ciudadana, etc. En la terminología española, impuesto especial es

algo ya realmente conocido.

En la terminología comunitaria, la expresión accesa equivale en gran parte a lo que regula nuestra legislación. La normativa comunitaria, donde también hay que adaptarse, en esta materia ha hecho menos progresos que en materia del IVA, ya que sólo consiguió la armonización de la accesa sobre tabacos manufacturados, y está pendiente que se armonice lo referente a los aceites lubricantes, fundamentalmente los hidrocarburos, lo concerniente al alcohol y bebidas alcohólicas y a la cerveza. No existe armonización, pero existen proyectos de armonización, y esto que ha hecho nuestra legislación española, puesto que está a punto de aparecer una recientísima ley de impuestos especiales, donde se van a gravar bajo esta denominación, como antes he indicado, el tabaco, las bebidas y el alcohol, la cerveza y los hidrocarburos.

El legislador podía haber también grabado el vino, pero en España todavía el vino no puede considerarse que tenga el componente, no estrictamente fiscal, que permite grabar esto con un impuesto especial. Por último, el impuesto que estamos analizando, el IVA, es compatible con el impuesto de transmisión patrimonial que queda residenciado para algunas operaciones secundarias que realizan las empresas y sobre todo queda para el tráfico entre particulares. Podríamos hablar aquí, ya para finalizar, de que en algunos casos muy singulares es compatible el IVA con el impuesto de transmisiones, pero lo que importa recordar es que, a diferencia de lo anterior, el IVA va a ser compatible con el componente de impuestos especiales que antes hemos mencionado.

Y ahora vamos a analizar con el profesor Palau los actos o operaciones que están sujetos a este impuesto. Quizá podemos distinguir en primer lugar el aspecto espacial, ya que el nuevo impuesto no se aplica en todo el territorio nacional, sino únicamente en el territorio peninsular y en las Islas Baleares. Las Islas Canarias y Ceuta y Melilla se encuentran fuera del ámbito de aplicación del impuesto.

Por otro lado, el aspecto material. El impuesto grava dos tipos de actos o operaciones fundamentales. Por un lado, las operaciones de empresarios y profesionales.

Empresarios y profesionales que se califican como tales en función de la habitualidad en la realización de actividades de esta naturaleza. Y el segundo grupo de operaciones son las importaciones, que precisamente por la función que cumple el gravamen de las importaciones en este impuesto de lo que antes hemos llamado ajustes fiscales en frontera, recaen sobre las mercancías y servicios importados, sea cualquiera la condición de la persona que las importe. A su vez, las operaciones de empresarios y profesionales se clasifican por la ley en dos grandes grupos.

Las entregas de bienes en primer lugar y las prestaciones de servicios en segundo lugar. La ley regula con gran proligidad estos conceptos. Naturalmente no podemos entrar aquí en el análisis de sus definiciones con todo detalle.

Podemos limitarnos a decir que el concepto de entrega de bienes en la ley es un concepto sumamente amplio, comprensivo de cualquier transmisión, dice la ley, transmisión del poder de disposición sobre bienes corporales, teniendo por poder de disposición las facultades propias de el que tiene la propiedad del bien, aunque no sea necesariamente la transmisión de la propiedad exclusivamente lo que queda grabado. Junto con estos dos tipos de operaciones de empresarios y profesionales, entendiendo por otro lado la palabra empresarios, tanto la palabra empresarios como la palabra profesional en un sentido muy amplio, se graba el llamado autoconsumo, el autoconsumo calificado además de autoconsumo externo. ¿Qué es este autoconsumo externo? Básicamente consiste en dos cosas.

Por un lado la utilización de un bien o de un servicio adquirido o producido en un determinado régimen, concretamente dentro del régimen propio de las actividades profesionales o empresariales, la utilización, digo, de ese bien o servicio para fines particulares privados propios del empresario o del profesional. Por otro lado la entrega o prestación gratuita del bien o del servicio por el empresario o por el profesional. ¿Cuál es la razón del grabamen de este autoconsumo? La razón es que si no se sometiese a grabamen, determinados bienes entrarían en el circuito del consumo sin haber soportado el impuesto, ya que al haber estado acogidos al régimen propio de los empresarios o de los profesionales, estas personas han podido deducir de su impuesto, de su IVA, el impuesto que le ha sido repercutido sobre los bienes necesarios para producir estos bienes o las adquisiciones necesarias para producir estos bienes o estos servicios.

Creo que esto es esencialmente una descripción muy somera de las operaciones sujetas al impuesto. Y ahora otro aspecto sobre el que cedo la palabra a Martínez Lafuente es el de la determinación de la cifra a pagar por el impuesto. ¿Cómo se determina la suma que los contribuyentes deben satisfacer? Pues ya muy brevemente, la diferencia fundamental de este impuesto con respecto a los anteriores es que el que seguía tributando por el impuesto de tráfico hasta la fecha, lo tiene que hacer como si no hubiera cambiado el tributo con arreglo a la IVA, con referencia al consumidor, con referencia a la persona que está a continuación del fabricante o quien presta los servicios.

Pero la diferencia fundamental es que estas cantidades que obtiene por repercusión no son todas para la hacienda pública porque va a deducir, y va a deducir de las mismas lo que al interesado se le repercute precisamente por el impuesto. Esto obliga a llevar una contabilidad de IVA cargado, IVA repercutido, y es la diferencia la cual trimestralmente en el régimen más normal o mensualmente cuando se factura al año más de mil millones de pesetas es cuando se determina la cifra para ingresar en la hacienda pública. La diferencia por tanto era anterior tributo de tráfico de empresas, no se ingresa la cantidad repercutida sino la diferencia entre la cantidad repercutida y la cantidad que se le repercute a su gasto pasivo.

Esta es por tanto la diferencia a ingresar. Y nos queda decir dos palabras sobre los regímenes especiales para lo cual el señor Palau puede opinar sobre el particular. Pues hay efectivamente aparte del régimen general una serie de regímenes especiales que tienen en cuenta las

particulares características de determinados empresarios o determinadas actividades.

Son siete estos regímenes especiales que voy a enumerar rápidamente. En primer lugar hay un régimen llamado simplificado que se aplica a los contribuyentes cuyo volumen de operaciones sea inferior a 50 millones de pesetas, es decir a los pequeños empresarios, y que básicamente coincide con la actual estimación objetiva singular. Y en segundo lugar un régimen especial propio de la agricultura, ganadería y pesca.

Las personas que se dediquen a estas actividades, definidas en la ley de una manera muy estricta, no van a estar sujetas a ninguna obligación, sin embargo estas personas han soportado el IVA sobre sus adquisiciones, las adquisiciones que han hecho, y atendiendo a esto van a recibir una compensación o una reintegración de este IVA soportado, pero la van a recibir de las personas que adquieran sus productos, los productos naturales, y se va a fijar esta compensación en un tanto alzado fijado por el gobierno sobre el precio de venta de dichos productos. Hay en tercer lugar un régimen propio de los bienes usados. Los bienes usados que vuelven otra vez al circuito del consumo han soportado ya un impuesto, impuesto que no va a ser deducible por el adquirente de esos bienes que los devuelve otra vez al mercado, ya que normalmente esos bienes le han sido enajenados, transmitidos por un particular, no sujeto por consiguiente al impuesto.

Pues bien, para tener esto en cuenta, en general la base imponible de los bienes sujetos a este régimen se reduce al 30% de la contraprestación satisfecha por el adquirente, y al mismo régimen o a los mismos tipos de disposiciones están sujetos también los objetos de arte, las antigüedades y los objetos de colección. Tenemos en quinto lugar el régimen propio de las agencias de viaje, que ya es tradicional que disfruten de un régimen particular, dada la naturaleza de su actividad, y ya vienen haciéndolo dentro del impuesto sobre el tráfico de empresas. Estas empresas naturalmente adquieren servicios de hotel, de transporte, etcétera, para sus clientes, los incluyen en las facturas, pero no deben tributar por ellos.

Por eso el IVA en este régimen de las agencias de viaje se aplica sobre una base que consiste en la diferencia entre el total facturado al cliente y los servicios que contratan por su cuenta, pero que se le proporcionan o suministran directamente al cliente. Y tenemos sobre todo, con enorme importancia, el régimen propio, o los regímenes, mejor dicho, puesto que son dos propios de los comerciantes minoristas. Aquí sí que hay una diferencia fundamental entre el antiguo ITE y el impuesto sobre el valor añadido.

El ITE no se aplicaba en la fase de minoristas, mientras que el IVA sí tiene que hacerlo, con lo cual quedan sujetos o deberían quedar sujetos al impuesto una enorme cantidad de pequeños contribuyentes, llevando registros y contabilidades de una manera en muchos casos insuficiente. De aquí que la aplicación del impuesto, al menos en una fase inicial, haya tenido que tener esto en cuenta, y a los comerciantes minoristas que se determine reglamentariamente no se les sujeta al pago del IVA en sentido estricto, sino a un llamado recargo de equivalencia. Este recargo se sustituye al impuesto que estos minoristas hubieran

debido, en otro caso, satisfacer de no existir este régimen especial.

Este recargo se les aplica, se les grava con él, o se le repercute, mejor dicho, por los proveedores de los minoristas, junto con el impuesto que los minoristas aplican en esa transmisión. Se aplica junto, por tanto, con la cuota del IVA, con un tipo de gravamen que es el del 3% en la generalidad de los casos, o el del 1% cuando las mercancías transmitidas están sujetas en el régimen general al tipo reducido. Bueno, pues yo creo que con esta conversación hemos dado unas pinceladas, introducimos los factores al impuesto, esperamos tener la oportunidad en ulteriores programas, quizá, de tratar con mayor detenimiento algún punto concreto de este impuesto que, aunque es sencillo, en su estructura general es sumamente complejo en su aplicación técnica.

Nada más. Hoy, en Revista de Derecho, comenzamos un curso monográfico sobre sistemas generales de función pública. A lo largo de este curso, cada cinco viernes, iremos conociendo las clases de función pública, así como las características de otras administraciones, como pueden ser la francesa, la americana o la inglesa.

Este curso monográfico corre a cargo del profesor José Ramón Parada, que es catedrático de Derecho Administrativo en nuestra universidad. Buenas noches, profesor Parada. Buenas noches.

Como ya se ha anunciado, vamos a dedicarnos al estudio de la función pública, comenzando por establecer los conceptos generales y las clases o sistemas de función pública. Efectivamente, con el término de función pública suele designarse tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos. Las instituciones jurídicas que, por contraste, permiten singularizar el régimen de la función pública y estudiarla como un régimen jurídico especial, son las comunes del contrato de arrendamiento de servicios y del contrato de trabajo.

Conforme a estos contratos, se explicaría y desarrollarían las relaciones jurídicas entre el Estado y sus empleados si no hubieran surgido, precisamente, las peculiaridades que son propias de lo que llamamos régimen de función pública. Simplificadamente, puede decirse que el funcionario es la persona que se vincula al Estado con una relación mucho más duradera y exigente de la que es frecuente en las relaciones privadas. Esa relación permite, incluso, diversas situaciones de inactividad sin que afecten a la permanencia del vínculo.

La seguridad y estabilidad en el empleo suele estar compensada, por otra parte, con un sistema más severo de responsabilidades, al menos en lo que afecta a la responsabilidad disciplinaria y penal inapropiada en una simple relación de arrendamiento de servicios o laboral. Pero el tema de la función pública o la materia de la función pública es movidiza y fluctuante, y donde lo que hoy es un elemento diferencial, mañana puede dejar de serlo o estar en trance de desaparición. Así, en muchos países, la seguridad y estabilidad en el empleo, que ha sido vista como una peculiaridad de la relación de los funcionarios con el Estado, va siendo cada vez más, y por ventura, un elemento natural en las relaciones laborales.

De estas, a su vez, los funcionarios han tomado modos de comportamiento y derechos que hace sólo medio siglo hubieran escandalizado a los teóricos del Estado y de la Administración, como por ejemplo ocurre con el derecho de sindicación y la huelga. En todo caso, como signo diferencial, resta, por imperativos constitucionales, el principio de la igualdad y de mérito como técnica de acceso y de promoción en el servicio del Estado, ya que el empresario privado puede escoger a su personal en la forma que tenga por conveniente, atendiendo a razones objetivas o subjetivas, sin necesidad de garantizar en la asignación del empleo la igualdad de todos los ciudadanos y sin la exigencia imperativa de nombrar o promocionar al más idóneo. Para la Administración esto no es posible, más aún es algo ilegítimo y antijurídico, estando siempre obligada a seleccionar y a promocionar al mejor.

Pero como es lógico, ni estas ni otras cuestiones tienen idéntica respuesta en todos los países ni en todas las épocas. En todo caso, un régimen de función pública tiene que tomar posiciones en una serie de problemas que concurren en la organización de cualquier Administración. Sin pretender agotarlas, pueden señalarse como más significativas las siguientes.

La formación de los funcionarios debe hacerse en escuelas propias de la Administración o basta con la instrucción del sistema educativo general. Debe primar la especialización sobre los conocimientos generales o viceversa. La función pública ha de gestionarse a través de órganos centrales o ministeriales, colegiados o unipersonales.

Los funcionarios deben integrarse en cuerpos o carreras jerarquizadas o basta con la vinculación del funcionario a un determinado puesto de trabajo. Sobre qué postulados deben organizarse las relaciones del funcionario con la política. El cambio político determina la destitución de unos funcionarios por otros o no afecta a las relaciones de empleo.

El funcionario debe adoptar una actitud de naturalidad política o puede participar en ella afiliándose a un partido y aceptando nombramientos para cargos políticos. Como decíamos, cada país tiene respuestas propias a la problemática básica de la función pública y de aquí que se hable de diversos sistemas de función pública. En esta línea, Gassier, un autor francés, distingue entre sistemas abiertos y cerrados de función pública según están más cerca o más lejos del sistema común laboral.

Aunque en el fondo de lo que se trata es de contraponer el modelo privado de empleo con el sistema funcional, la ausencia o la existencia de un sistema propiamente dicho de función pública. Pues bien, un sistema de empleo abierto se funda, como en las empresas privadas, en un inventario muy preciso de los puestos de trabajo. El reclutamiento de personal se hace al ritmo de las necesidades y la selección y los nombramientos se hacen para un puesto de trabajo concreto y vacante.

La persona nombrada lo es para este puesto pero no entra en un cuerpo ni tiene derecho a hacer carrera, a ocupar otros puestos de trabajo superiores. El sistema abierto exige un gran trabajo de clasificación de los puestos pero después la administración no tiene por qué preocuparse de la formación de los ascensos de las pensiones y del personal sobrante al que se

despide libremente cuando no es necesario el puesto que ocupa o se selecciona de nuevo cuando se crean servicios diferentes. Así se obtiene una mayor rentabilidad pues en principio no se tiene más personal que el necesario y las administraciones reciben a través de los flujos de personal el sentido de eficacia de las empresas privadas.

De esta forma también la administración no es un mundo aparte en el interior de la nación sino que está abierta e interpenetrada por otras organizaciones. Ahora bien, presupuestos ineludibles de un sistema abierto de empleo público son que el sistema adecuado esté muy diferenciado y que el sector privado cuente con empresas eficientes para el intercambio de personal. Pero incluso cuando estas condiciones se dan el sistema abierto presenta graves inconvenientes.

La administración pública no es una empresa como las privadas guiada sólo por el instinto comercial de la rentabilidad y la ganancia sino por el servicio a los intereses colectivos que es necesario conciliar con los privados. Esto requiere en el personal un aprendizaje progresivo y un espíritu de servicio y de sacrificio que en muchas ocasiones no tiene por qué darse necesariamente en el personal de las empresas privadas. Los sistemas cerrados de función pública por el contrario parten de la base de que el servicio a la administración exige una formación diferenciada y actitudes de más generosidad, el espíritu de servicio que no se consigue solamente pagando al personal igual o mejor que en las empresas privadas sino creando una moral del servicio que motiva más allá del sistema retributivo.

Elementos fundamentales de un sistema cerrado son el estatuto, el cuerpo y la carrera. Un estatuto general que impone a los funcionarios mayores deberes y responsabilidades que al personal privado y además otros estatutos particulares que personalizan aún más sus obligaciones, deberes y derechos en función del servicio concreto que cada colectivo de funcionarios tiene en comandante. El cuerpo significa que el reclutamiento se hace para ingresar no en un puesto concreto sino en un colectivo jerarquizado que tiene a su cargo la responsabilidad del funcionamiento de un servicio público y en el que se permanece de por vida ocupando sucesivamente los empleos que ese colectivo tiene reservados y cada vez de mayor importancia responsabilidad y remuneración.

La selección no se hace pues para un puesto de trabajo sino para un cuerpo y dentro de él se hace carrera. Por último, la preparación en este sistema no se fía al sistema general de instrucción pública sino que se potencia la formación del funcionario con conocimientos especiales exigidos antes del ingreso en el cuerpo a través de una posición y después de ésta en cursos de formación en escuelas de funcionarios. Estos dos sistemas, obviamente, el que hemos llamado abierto y el cerrado, no se dan siempre en estado puro pero es claro que inspiran los modelos históricos de función pública que ascribiéndose a un sistema abierto, cerrado admiten elementos del otro o caminan en dirección opuesta a sus orígenes.

Así, por ejemplo, el sistema español, partiendo de un sistema típico o cerrado de inspiración francesa, se orienta ahora decididamente hacia un sistema abierto de influencia

norteamericano después de la ley de reforma de 1964 y de la ley de medidas de 2 de agosto de 1984. El sistema norteamericano, prototipo de sistema abierto, ha ido poco a poco aceptando elementos propios de un sistema cerrado. Incluso se puede decir que el modelo laboral privado se está cerrando, influido por los sistemas de la función pública cerrada.

Una última combinación y complicación consiste en que junto al sistema de función pública por el que se rige y en el que se integra la mayor parte o el personal más significativo al servicio de la administración, se admite otro personal en régimen de derecho laboral, lo que crea graves disfunciones y tensiones entre los dos colectivos. Esa es la negativa experiencia alemana después de la Segunda Guerra Mundial y la que sigue también ahora en parte nuestra legislación. En definitiva, lo que en este capítulo y los posteriores tienden a explicar es que la administración española actual se da una combinación del sistema abierto de función pública, o mejor, de simple empleo público, si se rechaza que los sistemas abiertos sean propiamente sistemas de función pública, con un sistema laboral.

En todo caso, es útil referir antes de su estudio las singularidades de otros sistemas para tener perspectivas desde las que valorar el nuestro y ver las influencias que aquí se han recibido de unos y de otros. Pues bien, una vez establecidas estas categorías generales dentro del sistema de función pública, que hemos llamado abiertos y cerrados, vamos a tratar de simplificar, o mejor dicho, de ejemplificar estos conceptos generales a través de la exposición de los sistemas más significativos. Dentro de estas tertulias, de estas charlas radiofónicas, vamos a tratar de describir los sistemas que más han influido en el nuestro.

Comenzaremos para ello, en charlas sucesivas, por hablar de la función pública francesa, que es a la que responde nuestro modelo tradicional de función pública. Después trataremos de describir las líneas generales del sistema norteamericano, que es un prototipo, como ya se dijo, de función pública abierta, pero que ahora sigue, o está recibiendo influencias de los sistemas cerrados. Aludiremos al sistema anglosajón, que ha tenido, al sistema inglés, concretamente, que ha tenido una gran influencia en la legislación española de 1963-1964.

Y después valoraremos aquellos aspectos del sistema de la función pública alemana e italiana que han incidido en lo que podemos llamar la laboralización de la función pública española en los últimos tiempos. Por ello, cerramos aquí ya la exposición, para el presente día, y les citamos para el próximo, donde comenzaremos por hablar de la función pública francesa, que es la que es, quizás, el modelo más típico de sistemas funcionales, y además, el que conviene introducirse, porque es el que más influencia ha tenido en nuestro propio sistema. Nada más, buenas noches.

Continuaremos con este curso monográfico. El profesor Parada volverá a estar con nosotros el viernes 24 de enero. Y ahora, noticias, noticias de la UNED.