

# EN TORNO A LAS SEGUNDAS JORNADAS SOBRE LA FUNCION PUBLICA

SUMARIO: PRELIMINAR.—I. LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS Y SU PROCESO DE APLICACIÓN.—II. CONTENIDO DE LAS JORNADAS.—III. SU CELEBRACIÓN Y DESARROLLO.—IV. CONFERENCIAS Y CLAUSURA.

## PRELIMINAR

Muy oportunamente el comienzo de las Jornadas se hizo coincidir con la fecha del X aniversario del texto articulado de la Ley de Funcionarios civiles de la Administración del Estado. En sí misma la identidad cronológica era al mismo tiempo simbólica y significativa; lo primero, como de agradecimiento por una Ley que tanto vino y quiso representar en el mundo funcionarial, y lo segundo, a manera de balance crítico sobre lo anterior. Sin otros aditamentos que los imprescindibles para distinguir a las Jornadas de tantas otras celebradas, las mismas no se acompañaban de otra calificación o predicado que la de ser relativas a la «función pública». Por encima y más allá de su programa existía el propósito de hacer un enjuiciamiento de una normativa que tras diez años de rodaje puede entenderse con suficiente andadura como para pararse en el camino y comprobar si la misma ha sido correcta y suficiente. Por eso para la mayor comprensión de lo que las Jornadas han sido se impone hacer una breve referencia en términos generales a esos diez años de aplicación de la Ley de 7 de febrero de 1964.

## I

### LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS Y SU PROCESO DE APLICACIÓN

La Ley de 7 de febrero de 1964 quiso marcar una nueva pauta en la regulación funcionarial. Durante años y años —casi desde la aparición inmediata del Estatuto de 1918— se había criticado la inexistencia de un órgano central en el que estuvieran localizadas predominantemente las competencias en materia de personal al servicio del Estado. Esta falta se alegaba como quiebra de la uniformidad y de la racionalidad en materia retributiva y de puestos de trabajo, con independencia de los Cuerpos en los que estuvieran integrados los res-

pectivos funcionarios. Por lo tanto, la configuración y estructuración de un órgano que viniese a cubrir tal vacío era uno de los fines perseguidos por la nueva legislación que venía gestándose desde que se inicia la llamada etapa de «la reforma administrativa» (1).

El problema se planteaba en términos puramente asepticos, de una total neutralidad científica, como si un órgano, sin otro atributo que el de su especificación concentrada competencial, dedicado exclusivamente, tanto en su denominación como en sus funciones, a la «función pública», fuera la panacea para la resolución de todos los problemas emparejados con dicha función. Con dicho planteamiento, lleno de buenos propósitos, se volvía a incurrir en el mismo error histórico, con el agravante de su repetición (2) y desaprovechando una oportunidad, tanto de estudios como de ambiente, que no puede repetirse con frecuencia si no quiere caerse en la incredulidad de todos.

Se configuró dicho órgano... y la nueva ley comenzó su marcha. Pronto se vio que dicha norma jurídica no era más que eso: una norma jurídica, o si se quiere, como recientes sucesos han tenido a bien puntualizar, ante más comprometidas votaciones parlamentarias, una

(1) Uno de los puntuales de tal reforma era precisamente el concerniente a la reglamentación funcional por lo que ya se sabe que desde el año 1957 comienzan los sucesivos anteproyectos sobre la futura Ley de funcionarios, anteproyecto con múltiples versiones y correcciones, que constituían uno de los puntos más llamativos en las entonces recién estrenadas Semanas Veraniegas de Estudios de la Reforma Administrativa. Por la misma fecha también se iniciaba el estudio de la reglamentación del personal que prestaba sus servicios en los Organismos autónomos. Si aludimos a esto, es para poner de relieve el inmenso espacio temporal dedicado por nuestro sistema para la resolución—sólo aparente—del problema fundamental que como tal sistema tenía y sigue teniendo: el de su personal. Curiosamente, ese objetivo que arriba se indica como más buscado por la nueva y proyectada legislación, tenía un precedente resolutorio o al menos un comienzo de solución, en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957, que en su artículo 13 asignaba—y sigue asignando—al Presidente del Gobierno la misión de «proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, método de trabajo... y personal de la Administración pública» (núm. 7).

(2) La nota anterior al referirse a la Ley de Régimen Jurídico, aún vigente, no tenía otro objeto que recordar algo que frecuentemente se olvida, al enfocar los juicios críticos sobre un órgano que aun siendo político, no deja de ser «burocrático» y, por tanto, sujeto a las mismas pretensiones de los afectados, que nunca son simples particulares, sino, como es obvio, los mismo Cuerpos funcionariales. Los autores cayeron por esto en cierta ingenuidad y hasta en un espejismo: creando un órgano especialmente de competencia en materias burocráticas se resolverían todos los problemas. El órgano era central, por lo que se pensaba que debería «centralizar» tales materias, pero aquí se cayó en la perspectiva: una obra que «debería», y otra muy distinta era que pudiese lograrlo, sin más apoyos que los de aplicación de sus competencias. De todos es sabido el camino formativo de los proyectos de Ley: al emanar del Centro interesado, su aprehensión competencial llega hasta la grandilocuencia y el monopolio, superando todo lo vigente. Distinto es que luego lo logre, ya que la tradición tiene cierto peso. ¿De qué valía una proclamación legal llena de deseos de «centralizar» sin más apoyos, por ejemplo, suprimiendo jefaturas o secciones de administración de personal, por supuesto, de los distintos cuerpos funcionariales? Si desde 1957 existía un precedente, ya citado, la insistencia en este *leit-motiv* como causa básica de la Ley, ¿no estaba demostrando la rutinariedad y puro burocratismo que habría de darse a la marcha del nuevo órgano? Había ya en 1964 claros indicios de que el órgano sería uno más, aunque nuevo, dentro del complejo organigrama de la Administración española.

«decisión política» más, recalándose el acento, más en la última palabra, con todo lo que esto arrastra sobre la misma eficacia y aplicación temporal y espacial de las normas jurídicas englobadas en tan ampulosa denominación. Calificar a una norma jurídica de «decisión política» es convertir al Derecho en una manifestación del más puro decisionismo y, por consiguiente, es hacer a la respectiva norma jurídica expresión del mero momento coyuntural, que como tal está sujeto a todas las alteraciones circunstanciales con las circunstancias y con los tiempos. El texto articulado en nada desmerecía del texto básico —o sea, de la Ley de Bases—, por lo que los detalles más importantes que debieron acompañarle quedaron marginados para otros textos, a su vez, complementarios, con lo que la correspondiente normativa que quería ser reducida y fundamental se fue volviendo más compleja; en contra de sus mismas previsiones presupuestarias y aun meramente transitorias, se fue creando paradójicamente un Derecho transitorio que poco tenía que ver con el espíritu de la Ley (3).

Sucesivas alteraciones llegaron a transformar totalmente este espíritu, quedando a la Ley en un simple hito, que podrá ser criticado, pero que deberá serlo teniendo en cuenta todo su proceso posterior. Una vez más lo que se ha confirmado es que una Ley nada es sin una aplicación ortodoxa (4). Las cosas han ido volviendo a sus antiguos

(3) La Administración pública, a través de su reconocimiento de la potestad reglamentaria para desarrollar complementariamente la Ley, multiplicó sus disposiciones: por un lado, los llamados derechos adquiridos de determinados funcionarios, hicieron acto de presencia —a pesar de la crítica que entonces hizo a dicho concepto una autoridad de la materia como el profesor NIETO—, con lo que se creó el «complemento especial transitorio», cuya misma existencia ponía en tela de juicio todo el afán renovador en materia retributiva de la nueva normativa, y que anunciaba que las previsiones presupuestarias sobre el costo económico de la reforma no eran tan correctas como se anunciaba, puesto que a los pocos años se desmentían, con una congelación del nuevo sistema y con una modificación real de los conceptos que le integraban, como se ha venido confirmando en los últimos años, en donde la concesión de jefaturas en los bajos niveles aparece más como una compensación o gratificación económica encubierta, que una designación efectiva para una jefatura, a la rectificación del derecho de jubilación voluntaria otorgado a los funcionarios con un cierto número de años de servicio, que se suspendía después sin más justificación que una insuficiencia coyuntural presupuestaria a las disposiciones en torno al acceso sin oposición de los funcionarios auxiliares al Cuerpo administrativo, a las normas sobre las Mutualidades de funcionarios, o sea una multitud de normas secundarias, cuya misma proliferación no haría más que «hacer enloquecer» a los obligados a su cumplimiento, como decía MICHENER.

(4) El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en la reedición de su obra ya clásica, originalmente publicada por el Instituto de Estudios Políticos bajo el título de *La Administración española* y aparecida ahora en la colección de libros de bolsillo de la Editorial «Revista de Occidente, Alianza Editorial», añade un prólogo, en el que no puede por menos de referirse a la sensación de fracaso deducida de la aplicación de una legislación que como la funcional pretendió la desaparición de los males que precisamente con tanta maestría este autor había trazado justamente unos años antes de la misma aparición de la Ley (la primera edición lleva fecha de 1961), siendo uno de ellos el llamado «patrimonialización» de las funciones públicas, en favor de sus ocupantes. La sensación de fracaso la deduce dicho autor, más que nada, desde la vertiente económica, sobre la que tanto énfasis había puesto la nueva legislación, y que es la que prácticamente más ha fracasado, con su tremenda repercusión sobre las demás esferas de la Ley, ya que su reforma era global; por lo que al fallar uno de sus lados y de los más importantes, como es el económico, habría de incidir sobre los restantes, complementarios de éste.

cauces, por lo que la impresión general de toda esta nueva normativa, que con tanto empuje quiso irrumpir en el mundo por excelencia de los derechos adquiridos y de las prácticas, como es el funcional. De ahí el interés que para nosotros tienen Jornadas de estudios, como la presente, por cuanto tienen de aspecto constataador y, paralelamente, detonador, dado que para cualquier profano la celebración de unas semejantes Jornadas revela en su mismo hecho cierto estado de inquietud, por no decir de malestar, y, sobre todo, la existencia real y «todavía» de un problema que pretendió resolver una legislación, pero que no lo ha logrado, perviviendo la situación que quiso corregir o revisar.

## II

### CONTENIDO DE LAS JORNADAS

Aunque el mundo de la burocracia no es un mundo apreciado por los ajenos al mismo, no deja de ser un fuerte complejo dentro de cualquier organización social y nacional de nuestros días, lo que significa que sea objeto de estudio y análisis. En cualquier caso, sea o no estudioso, sea o no investigador del mismo, cualquiera puede tener un conocimiento directo o inmediato del mismo, con acercarse a cualquier despacho u oficina. Con esto queremos indicar que cualquiera puede tener una impresión directa del funcionamiento de ese mundo, en el que participan millares de individuos. A nadie puede ser ajeno por tanto los modos de comportarse de esa organización, modos que como es lógico serán más o menos conformes con los que por sentido común se valoran como modélicos, en función de los que también se valoran como niveles de satisfacción o frustración. Es coherente pensar que la legislación a que nos hemos referido buscaba la satisfacción del interés público, a través de unas mayores garantías y derechos funcionariales, por cuanto es asimismo coherente pensar que mayores niveles de satisfacción funcional repercutirán inmediatamente en dicho interés.

Organizadas por la Asociación Española de Administración Pública, el programa de las Jornadas sobre la función pública contenía en sus mismas ponencias un termómetro, en orden a actualidad, de los temas más candentes en orden a los aspectos más necesitados de «medidas» procedentes de esa legislación, como eran las dedicadas a la «Estructura de la función pública: los Cuerpos de los funcionarios», «La Seguridad Social de los funcionarios» y «Las retribuciones de los funcionarios públicos». El mismo enunciado de estas ponencias está revelando a las claras la permanencia en nuestro país de los graves problemas de ordenación de la función pública española, aun después de haber transcurrido el largo plazo de diez años de entrada en vigor de la nueva normativa sobre los funcionarios públicos. Las demás ponencias—otras dos—se dedicaban al estudio de las «Funciones del Cuerpo General Superior de Administración» y «La función pública

de la Administración periférica». A todas ellas se unieron las comunicaciones, que hicieron hincapié en los temas de las diversas ponencias, añadiendo a éstas la urgencia de ciertos planteamientos, así como la vivacidad y el aliento personal de sus presentadores, a veces a título personal e individual, y otras, representativas de grupos. Con esto superamos el marco formal del programa para insertarnos en la realidad de las Jornadas.

### III

#### SU CELEBRACIÓN Y DESARROLLO

Dieron comienzo en la Escuela Nacional de Administración Pública, a modo de completar el simbolismo que con su fecha se perseguía en esta ocasión, de manera relevante. Para nadie es desconocido, y menos para cualquier funcionario público, el papel y la función representada por dicha Escuela en una etapa que curiosamente le atribuía, por encima de este más moderno (ENAP), aquel más entrañable de «Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios», que aún sigue conservando por costumbre. En la misma inauguración se hizo por el presidente de la Asociación un balance que, por lo realista y sin medias tintas, alguno calificaría de crudo, aunque la mayoría presente —siendo lástima que el mismo no hubiera llegado transcrito de alguna forma—, balance que indirectamente confirmaría el director de la ENAP, conocedor directo de todas las vicisitudes experimentadas por el texto legal sobre la función pública, en sus distintas expresiones de anteproyectos y proyectos más o menos definitivos (5).

En cuanto a las ponencias primeramente indicadas, hay que decir que su planteamiento se hizo desde el terreno de la más pura ortodoxia doctrinal y científica, sin que sus expositores alegaran ni manifestaran personalismos. En su misma titulación, como hemos dicho, reflejaban el más patente fracaso de la nueva legislación funcional, que tanto nos recuerda la problemática tan abundantemente comentada durante los años que precedieron a su aprobación. Que todavía, en la década de los setenta, en nuestro país se presente una ponencia sobre la «estructura de cuerpos» de nuestra función pública, nos está indicando que siguen vigentes los mismos esquemas que la Ley de 1964 pretendía corregir, no ya superar. No es la ocasión ni el momento para definirnos en orden a dicha estructura; lo que parece es ocasión permanente entre nosotros, es que a sus defectos no sólo no se les corrijan, sino que se aumenten. El que esto sea así es lo que probando el

---

(5) Parece ser que en un próximo número de la revista de la Asociación citada, «Pragma», se tiene proyectado la publicación de todas estas ponencias de las Jornadas; ignoramos si en el mismo también se insertarán los discursos inaugurales, que consideramos dignos de ello, como el marco adecuado para el planteamiento subsiguiente al que aludirían las ponencias y comunicaciones.

fracaso de ese órgano al que nos referíamos, fracaso no atribuible al mismo, ya que es obvio que, bien o mal, como un órgano más no ha tenido más remedio que ponerse en rodaje con sus propias limitaciones, sino al enfoque reformador de la Ley. Prácticamente, los llamados «centros de poder» funcionariales han seguido rigiendo, por lo que las tensiones producidas por una estructura, que por la misma fuerza de los hechos ha tenido que defenderse de una nueva ortopedia legal, son cada vez mayores, ya que el indicado esquema existente con anterioridad a su vigencia no es plenamente similar con su posterior, en el que se trazan unos Cuerpos generales, que al menos en su nivel técnico presentan las mismas actitudes científicas y de formación que los más arraigados de los calificados como «Cuerpos especiales». Es por eso por lo que las tensiones son más vivas, ya que al haber creado la Ley un Cuerpo suyo funcional por antonomasia, la entrada en escena de dicho Cuerpo tenía que superar forzosamente, al menos, alguna brecha en el mencionado esquema. Como los mecanismos de aplicación de la reforma no han respondido ni coercitivamente, ni a tiempo, ni tampoco siquiera con lógica, el resultado ha sido que la creación de dicho Cuerpo general—que en su misma formulación venía postulado como un factor de choque contra una estructura casi exclusivamente representada por Cuerpos especiales—há carecido de las legales asistencias, quedando como en un terreno de nadie y enfrentado a múltiples hostilidades. De ahí que con mucha lógica las Jornadas colocaran como la primera de sus ponencias a la concierne a la «estructura de cuerpos» de nuestra Administración Pública, ya que por su misma calificación «estructural», y sin recurrir a estructuralismos en boga, sobre ella se van montando todos los demás elementos—seguridad social, retribuciones, funciones, etc.—. Su actualidad es fiel fotografía de la realidad, distinta, como hemos dicho, a la anterior a la Ley del 64, pero más grave.

Justamente otra ponencia, consagrada a las funciones del Cuerpo Superior de la Administración, viene a proporcionar sugerencias al legislador respecto de cómo salir de conflicto tan grave como el reseñado, cubriendo una evidente laguna legal, en donde la creación de un Cuerpo se ve acompañada únicamente de una declaración programática y genérica de sus funciones. A través de ella, y puesta en contacto con las nuevas misiones de la Administración pública, que por algo se llama «Administración de misión». Si en algún aspecto se notó la entrada en vigor de la nueva legislación fue por la preocupación que a partir de ella se sintió de las cuestiones englobadas bajo la denominación de «política» o «Administración de personal», aspecto en el que ha tenido inmensa influencia la misma existencia del Cuerpo General Superior de la Administración (o Cuerpo Técnico de la Admi-

nistración Civil del Estado) (6), hasta el extremo de que en la realidad se ha llegado a consolidar en forma de secciones, gabinetes o departamentos, con lo que, por lo demás, nuestro Estado no ha hecho más que seguir tarde las iniciativas tomadas bastante antes por la empresa privada. La ponencia que comentamos tiende a destacar este aspecto, del que nosotros deducimos uno de los mayores sentidos de la nueva legislación funcional, porque esa «política» o «administración de personal» está revelando la superior necesidad de un Cuerpo, que, como el señalado, nació para ser el representante de una nueva y moderna visión del funcionario público, y por hipótesis, de la función pública; visión más allá de la idea de Cuerpo—de ahí, creemos, su calificativo de «general», y no porque su formación desdiga a la de los más arraigados Cuerpos especiales—, muestra exterior de una Administración pública que se ofrece al público, como una sola persona, al margen de cualquier interés parcial. Tanto en la Ley de 1984 como en su aplicación, lo mismo que en la vida administrativa diaria, se han ido clasificando unas funciones con el digno relieve como para llenar un vacío y ser atribuidas, en consecuencia, a los miembros del citado Cuerpo superior de la Administración (7).

La Seguridad Social de los funcionarios públicos, objeto de otra ponencia, ha sido y es también objeto de continuas peticiones, tanto en la prensa, como en revistas y hasta en el mismo *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, a través de los ruegos de sus procuradores, por lo que su mismo planteamiento está revelando el estancamiento de su situación. La exposición no puede por menos que reflejar la paradójica situación en que se hallan los funcionarios públicos frente a los

---

(6) Con relativa frecuencia, como puede comprobarse en la experiencia cotidiana de cualquiera, se olvida el enorme papel representado por esta reciente «administración de personal». Aun en una organización funcional tan dividida en sus comunes intereses, como es la española, no se ha llegado a valorar en toda su profundidad la existencia de tal administración, aunque se reconoce a renglón seguido su ausencia en tiempos no lejanos. Aunque su influencia no es de la misma intensidad, su peso se llega a notar en detalles que pueden ser nimios, pero que no dejan de ser, como se dice, sintomáticos. Creemos que la «administración de personal» está empezando y que por lo tanto llegará a más, por lo que esta influencia será más beneficiosa y permanente. Ha sido la existencia del Cuerpo superior a que se alude *supra* la que ha motivado la exigencia de tal administración, lo cual, por «efecto-demostración», ha repercutido beneficiosamente sobre la estructura funcional y, por tanto, de aquellos funcionarios que pudieran sentirse lesionados por el mismo. Es aquí donde juega sus extraños efectos la estructura de cuerpo de nuestra función pública, ya que los beneficios no se ven o, al menos, no se reconocen al interpretarse esa estructura como una especie de combate sin reglas fijas, en el que sólo se busca el predominio y nunca la camaradería.

(7) Para el que quiera conocer en concreto esas funciones, le remitimos a la publicación de esta ponencia, efectuada anticipadamente a las demás sin que sepamos los motivos, en la revista ya mencionada «Pragma» núm. 8, febrero-marzo 1974, pp. 4-10.

empleados particulares (8), situación que no parece tener fin, ya que ante cualquier intento sindical, o de grupos o meramente de preocupación, oficialmente se responde siempre que el tema «está en estudio», por lo que es fácil colegir que el estudio se prolongará *sine die*. La contradicción es mayor si se observa entre la tendencia creciente a la generalización del régimen de la Seguridad Social (9), tendencia que no llega, por cuanto lo excluye intencionalmente, a los funcionarios públicos; es como si el Estado quisiera comportarse sólo paternalmente frente a los particulares y miembros en general de la comunidad. Su vacío se sigue cubriendo con el más elemental instrumento decimonónico, como son las Mutualidades, con las graves injusticias y desigualdades, por sus mutuas diferencias y al estar arbitradas sobre la citada estructura de Cuerpos de nuestra función pública (10).

La función pública en la Administración periférica venía a ser una respuesta, en sus mismos términos, a una aparente discriminación, surgida como consecuencia de las últimas medidas tomadas respecto al plano retributivo de los funcionarios públicos (sobre todo a partir

---

(8) La paradoja es tan obvia que no puede menos que reconocerse por los mismos representantes oficiales; en esta ocasión, por el director general de Seguridad Social, que intervendría, como diremos, en las Jornadas en forma de conferenciante. Aun cuando para disminuir la carga de su intervención la conferencia llevó el título de «La previsión social...», es obvio que cualquiera que sea la denominación o el nombre dado, los funcionarios públicos tienen necesidad, como los restantes sectores sociales del país, a la Seguridad Social. Lo que es absurdo es que ellos sean el único sector que tenga que recurrir a fórmulas corporativas, trasnochadas, como propias de otros tiempos; aunque al final sean las instituciones sanitarias de la Seguridad Social las que llevan a cabo materialmente la ejecución de las respectivas prestaciones, los funcionarios tienen que utilizar antes la mediación de las Cajas, Mutualidades, etc., que no hacen más que encarecer el servicio sanitario que necesitan. Es evidente que la ponencia, aun moviéndose en este terreno archiconocido de la situación real que en sí misma escapa a toda imaginación —por mucha fantasía que se tenga, escapa a todo control racional, situación tan duradera—, no deja en sí de llamar la atención sobre la urgencia del remedio: Aunque abundo en tema tan tratado, su falta no hubiera dejado de notarse en unas Jornadas que, como las presentes, querían poner de realce las faltas de que adolece el funcionario público español, en ocasiones, a cualquiera de sus niveles (o si se quiere, también, de Cuerpo). Su postulación está demostrando la vigencia de lo que se dice en la nota 6.

(9) El Gobierno ha ido extendiendo sin pausa el régimen de la Seguridad Social —agricultores, vigilantes nocturnos, etc.—, en una medida elogiada y elogiada de asegurar contra los riesgos de la salud y de la vida a cualquier ciudadano español. Considerando su régimen de financiación (por acuerdo del mismo mes de las Jornadas, febrero, del Consejo de Ministros, el Ministerio de Hacienda afecta a dicho régimen once mil millones de pesetas, procedentes, naturalmente, de los ingresos públicos), habría que derivar que cualquier exclusión va contra el más elemental principio de igualdades de tratamiento y de derecho de los miembros de la comunidad.

(10) Puede decirse en términos generales que cada Cuerpo tiene su Mutualidad, con lo que se establece una relación entre la fuerza de uno y otra; cualquiera puede encontrar referencias en múltiples trabajos; véase, por todos, a L. Enrique DE LA VILLA GIL. Una última crítica sobre las «Mutualidades administrativas» se ha expuesto, del 24 al 27 de abril, en las Jornadas de la Asociación Española de Mujeres Juristas sobre los derechos de la mujer funcionaria (véase «Informaciones» del día 27 de abril de 1974, conteniendo reseñas de la conferencia sobre estas Mutualidades).



de mayo de 1972) (11). En el fondo contiene una petición de tratamiento igualitario a todo funcionario público, cualquiera que sea su localización geográfica, centro o periferia, viniendo así indirectamente a combatir una tendencia centrípeta, con perjuicio de las mismas tareas de la Administración delegada o periférica. Es lógico que si las retribuciones son distintas —mayores en el centro que en las provincias—, el funcionario opte por la huida hacia la «capital de la nación», con quebranto a la larga de los intereses estatales en la provincia. El tema es tan de justicia, al menos en su formulación general, que la ponencia se manifiesta más en términos de convicción que en cualesquiera otros de cualquier otro tipo.

A esa petición como a otras similares que se hacen la mayoría de los funcionarios públicos venía a responder, según se creía, la ponencia relativa al tema siempre candente en el mundo funcionarial, como es el de las retribuciones (12), cuyo autor se limitó, correctamente, por encima de circunstancias personales o de Cuerpo, a plantear el tema desde el punto de vista legal y reglamentario, con las adecuadas correlaciones e interpretaciones. El autor, en su exposición, nos recordaba *in mente* la vieja tesis del profesor GARRIDO FALLA, en orden a la tradicional tacañería del erario público español en la retribución de sus funcionarios, tacañería que es sólo frente a unos y no frente a todos, ya que se agarra con extraña fruición al mantenimiento, por un lado, de mecanismos rígidos de aplicación (la presunta equiparación, *ex initio*, del sueldo base con el salario mínimo interprofesional se rompe y se ha ido rompiendo a medida que se han ido produciendo las revisiones de este último, revisiones que no han tenido lugar, contra toda lógica y frente a esa inicial equiparación, en dicho sueldo base, por lo que ante tanta rigidez aplicativa se recurre a la misma fórmula que la tradición había impuesto: a los complementos, con el agravante de que si este procedimiento podía más o menos ser aplicado antes del vigente régimen, resulta ahora su aplicación contradictoria con su mismo espíritu inspirador, siendo ésta una de sus principales quiebras). El autor pone de relieve cómo lo que el Estado presume de encarecimiento —la revisión continua y periódica del sueldo base—, no es tal, haciendo un uso adecuado de los fondos hoy destinados al abono de las cantidades complementarias de ese sueldo (13).

(11) La prensa, sobre todo de Barcelona, especialmente «La Vanguardia Española», criticó tales medidas por los diferentes niveles atribuidos a los funcionarios en función de su localización geográfica —centro y provincias—, estimando que el trabajo es el mismo e incluso mayor en algunas de ellas (poniendo el caso concreto de la ciudad Condal).

(12) Aunque el funcionario, como cualquier otro miembro de la sociedad, apenas esté satisfecho de lo que cobra —recuérdese la anécdota de aquel que, sin hacer nada, había presentado queja por no ganar más; anécdota que se cuenta como real en Italia—, lo cierto es que se le procura satisfacer por vías heterodoxas —gratificaciones, complementos, etc.— en lugar de por la lógica.

(13) El autor aludió a la necesidad de revisar los actuales coeficientes de Cuerpo en función, podía ser un patrón, de los «niveles educativos», idea esta que latió entre todos los ponentes y participantes como la más correcta y coherente dentro del orden jurídico estatal, ya que si la Ley de Educación ha venido a

## IV

## CONFERENCIAS Y CLAUSURA

Durante los mismos días de presentación de las ponencias se pronunciaron distintas conferencias, de las que abreviadamente podemos decir lo siguiente: JUAN ALFARO esbozó la figura de los «administradores generales», que tanto se tiene *in mente* para la precisión de ese «Cuerpo Superior de la Administración» a que se refería un ponente, como hemos visto. En sí misma, la denominación no deja de ser atractiva, aunque, como cualquier nombre, todo depende de lo que bajo él se albergue. Como tantas otras, es una idea o visión de influencia fuertemente francesa, que intenta, como la ponencia, salir del vacío legal por derroteros estimulantes. Se inscribe más en el terreno de la propuesta, o sea, en el terreno de lo que se debe o puede hacer para rectificar o enmendar la plana vigente de la ley. En parecidos términos, aunque con mayor especificación, insistió R. MENDIZÁBAL ALLENDE al hablar sobre «los administradores de la educación». Consideró a la educación como el nuevo y más reciente «servicio público» (14), y, por consiguiente, a la necesidad de personal adecuado para su prestación, aunque distinguiendo dos escalas o niveles: uno, el docente, que es el que directamente ejecuta la prestación de enseñar, y otro, el que posibilita tal ejecución, que serán los administradores de la educación, planificando sus necesidades, programando análisis e instalación de los servicios, etc. Es evidente que tal visión sólo tiene encaje dentro de una organización ministerial determinada y ante reformas educativas con gran alcance, a no ser que la única tarea realizable por el poder público fuese la educativa, en cuyo caso su

---

clasificar a los españoles en función de tales niveles, los mismos deben de tener eficacia en los restantes ámbitos. Si el ingreso en los Cuerpos superiores de la Administración —que, como hemos dicho, si se califican de tales es porque para ellos se reclama el título superior— exige el título universitario o de E. T. Superior, parece coherente que cualquiera que sea el Cuerpo en que se ingresa, el coeficiente venga determinado por tal común exigencia. Todo lo que no sea así, como tan multiplicadamente acontece hoy, no es más que una disfunción, según los sociólogos. Y como cualquier disfunción se estima perniciosa para el sistema, es ahí la propuesta del ponente y la ponencia: los niveles educativos deberían servir como guías para la revisión de los vigentes coeficientes. Aunque el casuismo parece ser innato con el sistema retributivo funcional —algún participante propuso para los funcionarios de provincias una especie de complemento como el antiguo para los de Ultramar—, ya que si no se justificarian los niveles para un solo funcionario, no por eso es menos necesario un esquema general, que es el que pretendió establecer la Ley de 1964, con graves lagunas, que son las que han causado su quiebra. Aunque con ideas válidas —la misma de sueldo base—, la Ley no las sacó todo su jugo —latente en la misma idea de sueldo base—, ya que cabe preguntarse: ¿Base frente a qué? ¿Jugaba como «mínimo» o como «máximo»?

(14) Este planteamiento coincidía con el que tuvimos la oportunidad de oír a Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT sobre los Centros privados de enseñanza, en el que manejaba la visión de «servicio público» de la enseñanza y, por tanto, de concesionarios de tal servicio a los propietarios de aquellos Centros privados (era en su lección magistral a las cátedras de Derecho administrativo de las Universidades de San Sebastián y de Salamanca).

planteamiento adquiriría mayor ámbito personal. La Seguridad Social de los funcionarios públicos, como adelantábamos, si bien bajo el eufemístico título de «la previsión social...», se trató por uno de los más calificados expositores del tema, como es el director de su gestión oficial, E. DE LA MATA GOROSTIZADA, que tras un planteamiento previo, alusivo al cauce histórico seguido en tal campo, bajo forma de mutualidades, y encarándose con el porvenir, postuló por una Seguridad Social global para todos, común y uniforme, razón por la que hablaba de «previsión social», como esa fórmula del futuro que habría de ser la heredera de la actual Seguridad Social. Como se ve, un planteamiento atractivo, sugeridor, pero no inmediatamente práctico, estimando que, a su juicio, la Seguridad Social de los funcionarios públicos debe ser objeto de un tratamiento distinto y aparte del régimen general, sin perjuicio de que las conquistas y avances en este último deban servir de modelo de actuación sobre el de los funcionarios. Discriminación, aún limitada, que para muchos no tiene razón de ser. La misma actualidad y casi el mismo planteamiento legal tiene el problema expuesto por el profesor J. R. PARADA VÁZQUEZ sobre «La sindicación de los funcionarios públicos», ya que si, como para la Seguridad Social, sólo existe una llamada legal a la voluntad del Gobierno para que elabore o proponga la correspondiente propuesta de ley, así también en materia de asociación o agrupación sindical nos encontramos en la actualidad con una Ley de Asociaciones que no prohíbe, sino que únicamente excluye de la misma a las posibles asociaciones formadas por funcionarios públicos, remitiéndose a una legislación especial (aún no aprobada), y con una reciente Ley Sindical que no les contempló, por estimar asimismo que tenían su legislación especial, por lo que no promulgada, se considera que cabe su constitución siempre que se cumplan los requisitos de la citada Ley y así se autorice por la dirección competente. Un planteamiento abierto y sugeridor, que busca soluciones a un problema como el de la sindicación funcional, por encima de una especificación legal, que, como es evidente, no puede achacarse en su lastre a los posibles afectados. Por último, VILLAR PALASÍ expuso, con la maestría que le es habitual, un resumen crítico de los diez años de aplicación de la Ley de Funcionarios, abogando por una superación de los enfrentamientos de cuerpos, así como por una revisión de la actual legislación. Con él se cerraban unas Jornadas de la que muchos esperan mayor trascendencia que la simplemente retórica, discursiva o de investigación de unos temas, sobre la función pública, que llevan trazas de no ser resueltos a corto plazo, de pasar a ser carne del esqueleto de la función pública (15).

V. R. VÁZQUEZ DE PRADA

---

(15) Ignoramos si sus conclusiones se han elevado a algún órgano oficial, aunque confiamos en que sus trabajos se publicarán.

