

II. NOTAS

1.—CONFLICTOS JURISDICCIONALES *

SUMARIO: CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. *Daños producidos a consecuencia del riego: ¿Competencia del Jurado de Riegos o de la Jurisdicción Civil?* 2. *Calificación de "laboral" de la relación que existe entre los carteros de enlace y la Administración Postal.*

1. *Daños producidos a consecuencia del riego: ¿Competencia del Jurado de Riegos o de la Jurisdicción Civil?*

El Decreto 2993/1970, de 22 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* de 16 de octubre), recoge la cuestión de competencia surgida entre el Gobernador civil de Cáceres y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Plasencia. El gobernador civil había intervenido para defender la competencia del Jurado de Riegos de la Comunidad de Regantes de la margen izquierda del río Alagón (zona regable del embalse de Gabriel y Galán). La controversia había surgido con motivo de los daños producidos en una parcela a causa de filtraciones de agua procedentes de otra parcela colindante. El Decreto resuelve el conflicto afirmando la competencia del Juzgado. Esta resolución la he estudiado con detenimiento en el Comentario monográfico incluido en este mismo número de la REVISTA, que lleva por título "La fórmula 'cuestiones de hecho' como delimitadora de la competencia de los Jurados de Riego (Reflexiones críticas a propósito del Decreto de competencias, 2993/1970)." A lo largo del comentario recojo en su integridad la totalidad de *Resultandos* y *Considerandos* de la resolución. Por tanto no me queda ahora más que remitirme a lo ya expuesto en esas páginas.

* En la presente *Crónica* se recogen las resoluciones de conflictos publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* desde el 15 de octubre al 20 de diciembre de 1970.

El comentario de los decretos estudiados en el epígrafe 2 ha sido realizado, en un intento de colaboración interdisciplinaria, por don José VIDA SORIA, catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Salamanca.

2. *Calificación de "laboral" de la relación que existe entre los carteros de enlace y la Administración Postal **.*

Cuando la doctrina jurídico-laboral se ha planteado el tema de la delimitación del ámbito del Derecho del Trabajo, se ha venido a encontrar con que la técnica que en principio podría ser más adecuada —la de abstracción y generalización—, resultaba en todo caso insuficiente. Los clásicos conceptos delimitadores (trabajo productivo, libre, por cuenta ajena y en situación de dependencia), siendo básicos e imprescindibles, resultan en algunos casos por lo menos inexpresivos. Por ello, junto a la investigación centrada en esos conceptos generales, se viene desarrollando con absoluta generalidad toda una serie de análisis de lo que se vienen llamando "zonas grises" del Derecho del Trabajo; esto es, situaciones material y sociológicamente laborales, pero que en sentido jurídico estricto, no se acomodan, o no entran, en las estructuras mismas del Derecho del Trabajo, basadas en aquellas notas generales ya aludidas, y fundamentalmente en las de ajeueidad y actividad en situación de dependencia. Junto a esas zonas grises la doctrina laboralista se ve forzada a incluir un segundo análisis, referido a situaciones materialmente laborales también, pero que por diversas razones tampoco están incluidas en el ámbito del Derecho del Trabajo; razones esta vez que no se deducen de las notas ya citadas (de la ausencia de ellas), o que por su existencia en la dogmática jurídica, anulan la virtualidad de las mismas. En vista de esta situación un sector de la doctrina no ha dudado en incluir como uno de los elementos caracterizadores del objeto del Derecho del Trabajo, y por tanto de su ámbito, el hecho de que se trate de un trabajo (actividad) productivo, libre, por cuenta ajena, realizado en situación de dependencia, y que además no haya sido objeto de exclusión expresa (declarativa o constitutivamente) de aquel ámbito. (L. E. DE LA VILLA.)

Entre los supuestos que figuran en principio como claramente excluidos del ámbito del Derecho del Trabajo figura el caso de los funcionarios públicos. La Ley de Contrato de Trabajo, en su artículo octavo, señala en este sentido que "los funcionarios públicos se regirán por su legislación especial"; en todo caso, la consideración de los elementos fundamentales, que configuran la posición del funcionario, según la doctrina clásica, hubieran permitido llegar a la misma conclusión, sobre todo teniendo en cuenta que la faceta de personificación del órgano ad-

** Recuérdese que todo este epígrafe ha sido redactado por don José VIDA SORIA.

ministrativo ha venido predominando sobre la relación puramente de servicio, por razones que no son del caso.

Respecto del caso de los funcionarios, si bien la regla no daba lugar a mayores dudas, se ha venido planteando siempre la cuestión de su aplicación práctica; ello suponía una traducción al ámbito del Derecho del Trabajo de las dificultades que en tantos otros sectores del Derecho había venido planteando la defectuosa o inexistente definición de la figura del funcionario público. Actualmente la cuestión de distinguir entre trabajador y funcionario público parece haber llegado a una solución hasta cierto punto convencional, aceptable, pero en la práctica distante de ser la ideal. El profesor ALONSO OLEA ha hecho un resumen de este tema, después de haberlo estudiado en otro lugar con detenimiento, y con base en las legislaciones sobre funcionarios actualmente vigentes y en la doctrina administrativa al respecto (*Cfr., Derecho del Trabajo*, Madrid, 1971, págs. 18-19). La conclusión a que se llega es la de que, producida una masiva funcionarización de los servidores de la Administración Pública, hoy día (y fundamentalmente por lo que hace a la Administración del Estado) existe una presunción en favor del carácter funcional del servidor de la Administración, "salvo que expresa y claramente se haya dicho por la ley o la Administración misma, ante el caso concreto, que las relaciones son precisamente las laborales... cosa que la Administración sólo puede hacer hoy... respecto de trabajadores manuales". Ahora bien, el mismo ALONSO OLEA recuerda cómo la Administración no está estrictamente obligada a seguir esa pauta, aludiendo a un dictamen del Consejo de Estado (1960) en el que se afirma que "el régimen administrativo y el régimen laboral son técnicas de organización que pueden ser utilizadas indistintamente por la Administración en la configuración de las relaciones jurídicas con los grupos y categorías de personal a su servicio".

* * *

Inmersos en esta línea de indeterminación que, en definitiva, ha sido refrendada por el Consejo de Estado, se encuentran los casos contemplados por los Decretos 2976/1970 y 2977/1970, de 20 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* de 15 de octubre), al plantearse la resolución de sendos conflictos jurisdiccionales provocados con ocasión de discutirse el régimen jurídico aplicable al acto de cese en el desempeño de su función de dos carteros rurales de enlace con vehículo al servicio de la Administración Postal. Los términos exactos de la cuestión están descritos en

los Resultandos del primero de los Decretos, que a continuación se reproducen :

“1. Que don L. D. G., que había sido nombrado con carácter provisional cartero de enlace en motocicleta para el servicio de Dueñas a Castrillo de Onielo (Palencia) (sobre lo que no existe discusión entre las autoridades en conflicto, aunque no aparezca el nombramiento en las actuaciones), recibió un oficio del administrador de Correos de Dueñas, de fecha 15 de noviembre de 1969, en el que se le comunicaba de orden del Administrador principal de Palencia, de fecha 6 del mismo mes, que debía cesar en la prestación de sus servicios el día 30 de dicho mes, por haber sido nombrada en propiedad otra persona para ellos, lo cual le fue recordado el 28 del mismo noviembre por el Administrador de Dueñas.

2. Que el señor D., con fecha 2 de diciembre de 1960, formuló un escrito dirigido al Director general de Correos, manifestando que en 17 de mayo de 1967 había sido hecho definitivo su nombramiento y que, a su juicio, se trataba ahora de un despido sin causa justificada, por lo que, para acudir contra ello al procedimiento laboral, entablaba con dicho escrito la reclamación previa administrativa. El Director general de Correos acordó el 16 del mismo mes de diciembre rechazar la reclamación, haciendo constar que la plaza de referencia fue anunciada a concurso-examen, en el que participaron el reclamante y el que la adquirió en propiedad, por obtener mejor puntuación. Al notificarse dicho acuerdo al señor D. se le advirtió que contra el mismo podía interponer recurso de reposición ante la misma Dirección General, en el plazo de un mes, lo que no consta si hizo el reclamante.

3. Que con fecha 18 del mismo diciembre de 1969, el señor D. formuló ante la Magistratura de Trabajo de Palencia una demanda contra la Administración del Estado, pidiendo que se declare nulo, o al menos improcedente, el despido, con la readmisión al trabajo del demandante, y que, admitida a trámite la demanda, se recibió, en 20 de enero de 1970, en la Magistratura, un escrito del Gobernador civil de Palencia, de fecha del día anterior, en el cual, de conformidad con el informe del abogado del Estado, que acompaña en copia, se requería de inhibición al magistrado de Trabajo, por estimar que de la petición del demandante no correspondía conocer a la Magistratura de Trabajo, sino a la Administración, puesto que se trata de la separación del servicio de un funcionario público, como lo es, conforme al artículo primero de la Ley de Funcionarios, los artículos 12 y 25 de la Orden de Goberna-

ción de 13 de agosto de 1957, que contiene la reglamentación del correo rural, y los artículos 1, 95, 96 y 97 de la Ordenanza Postal, aprobada por Decreto de 19 de mayo de 1963, el demandante, cartero de enlace, funcionario, aunque lo sea con carácter interino, que se rige conforme a la legislación administrativa y que se diferencia claramente del personal obrero a que se refiere el artículo 113 de la Ordenanza Postal, que es al que se aplican las normas laborales; por lo cual la competencia corresponde a la Administración, según los artículos 8, 13 y 104 de la referida Ley de Funcionarios.

4. Que al recibir ese requerimiento, el magistrado de Trabajo suspendió el procedimiento y pasó el asunto al Fiscal, que informó en favor de la competencia de la Magistratura, por entender que los llamados carteros de enlace no tienen la condición de funcionarios públicos, por no serlo de carrera, ni tampoco de empleo, por no estar comprendidos en los casos de funcionarios eventuales o interinos; que lo pasó al demandante, que defendió también la competencia de la Magistratura por los mismos argumentos que el Fiscal. Después, el magistrado de Trabajo dictó un auto, en fecha 9 de febrero de 1970, en el que resolvió no haber lugar al requerimiento de inhibición, fundándose en que con la decisión del Director de Correos había quedado agotada la vía gubernativa, única que es de competencia de la Administración, pues el control ulterior de la legalidad de los actos administrativos se atribuye a los órganos del Poder Judicial en sus diversas ramas, según los artículos primero y segundo de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, primero de la Ley orgánica de la Magistratura de Trabajo, primero de la Ley de Procedimiento Laboral, 51 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 267 de la Ley orgánica del Poder Judicial, por lo cual, como según el artículo noveno de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales sólo se pueden promover por los Gobernadores civiles cuestiones de competencia para reclamar el conocimiento de los negocios en que, por virtud de disposición expresa, corresponda conocer a la Administración Pública, la cuestión suscitada en el caso no lo podía ser en favor de la Administración, sino sólo entre jurisdicciones, con lo que el conflicto estaría dentro del campo jurisdiccional propiamente dicho, y para suscitarlo la Administración, como parte procesal, tendría, o bien el camino de solicitar una declinatoria de jurisdicción ante la laboral, que está conociendo, o bien acudir al Tribunal que la Administración estime competente, así la contencioso-administrativa si entiende de que se trata de una cuestión administrativa.

5. Que comunicada esta resolución al requirente, ambas autoridades

enviaron sus respectivas actuaciones a la Presidencia del Gobierno para que se obtuviese resolución por los trámites correspondientes.”

(Incidentalmente ha de advertirse que en el segundo de los casos, el cartero provisional que habría de cesar, no participó en el concurso-examen por rebasar la edad límite prevista para ello, extremo éste que no altera la sustancial identidad de los dos supuestos. Igualmente de modo incidental llama la atención el texto del artículo 25, 1.º, de la Orden ministerial de 13 de agosto de 1957, cuando señala que en caso de cubrirse la plaza por un mayor de cincuenta y cinco años —edad límite a que se ha hecho alusión—, éste tendría que firmar un documento reconociendo “su carencia de todo derecho a la creación de beneficios derivados de seguros sociales”. Sin que quepan aquí más comentarios al respecto hay que señalar cómo este artículo, en sí mismo considerado, habría de reputarse nulo de pleno derecho.)

* * *

Los dos Decretos resuelven el conflicto de jurisdicciones a favor de la laboral, excluyendo por tanto la cualificación de administrativa para esta relación y afirmando en cambio el carácter de trabajadores en sentido jurídico estricto de los carteros de enlace al servicio de Correos.

El razonamiento que conduce a esta decisión es bastante lineal y confirma en la práctica lo que con carácter general había sido señalado más arriba en palabras de ALONSO OLEA; la argumentación está prácticamente basada en la existencia de un derecho positivo concreto que obliga a optar por la solución “laboralista” del caso; en este sentido los dos Decretos se dedican a aclarar la interpretación correcta de la legislación postal concerniente al caso, y en segundo término a relacionar esa legislación con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

La legislación postal a que se alude queda resumida por el Decreto número 2977 del siguiente modo:

El número 5 del apartado D) del artículo sexto de la Ley de 22 de diciembre de 1953: “El personal postal que se retribuya con el carácter de asalariado por no concurrir en el mismo la condición de funcionario público estará, desde luego, sujeto a las normas administrativas que reglamenten sus obligaciones, servicios y responsabilidades, sea cual fuere la legislación que regule sus devengos, pensiones y demás derechos.”

El artículo sexto del Decreto de 26 de julio de 1957: “El personal rural de Correos no constituye cuerpo ni escala; se beneficia con el régimen general de seguros sociales y sus relaciones con la Administra-

ción Postal se regularán por un Reglamento especial con normas que procurarán atemperarse a las generales de las relaciones laborales señaladas por la Administración, siéndoles aplicable, por analogía, en lo que no quede especialmente previsto, la legislación disciplinaria relativa a los funcionarios de Correos en general.”

Los siguientes artículos de la Orden de 13 de agosto de 1957:

Artículo 17, párrafo primero: “La admisión al servicio de personal de nuevo ingreso de carácter fijo se llevará a cabo mediante concurso-examen, ya se trate de agentes postales, de carteros rurales o de carteros de enlace, y sus nombramientos tendrán la consideración de provisionales durante el período de prueba que se determine, siendo computado a este efecto el tiempo que el nombrado haya podido permanecer como interino en el servicio.”

Artículo 25, párrafo primero: “En tanto se verifica el concurso y para que el servicio no se interrumpa, las vacantes producidas serán cubiertas provisionalmente por los Jefes provinciales de Correos desde el momento en que aquéllas ocurran, siguiendo el orden de preferencia establecido en el artículo 21, en relación con el 19 de este Reglamento, participándolo seguidamente al centro directivo para su aprobación. Si a la Administración Postal le conviniere, por la calidad del cargo y por reunir el elegido condiciones especiales, podrá nombrarse personal hasta de cincuenta y cinco años, edad máxima para la adquisición del derecho al Subsidio de Vejez, y aun de mayor edad siempre que el interesado reconozca previamente por escrito, su carencia de todo derecho a la creación de beneficios derivados de los Seguros Sociales.”

Los artículos siguientes del Decreto de 19 de mayo de 1960:

Artículo 95: “Este personal (el personal rural) realizará las funciones postales correspondientes a las zonas rurales donde no alcance el servicio de las Administraciones y Estafetas; y a lugares de extrarradio de las poblaciones; no constituye cuerpo ni escala; se beneficia del régimen general de Seguros Sociales; y su situación en la Administración Postal se regirá por una relación contractual de naturaleza administrativa.”

Artículo 97: “Las condiciones que han de reunir los aspirantes a las plazas de agentes postales, carteros rurales y carteros de enlace, en relación fundamentalmente con su intachable conducta, conocimientos de enseñanza primaria y aptitudes físicas se determinarán en la disposición correspondiente del servicio, señalándose en el acta de contratación o credencial el cometido y remuneración del titular.”

Artículo 99, número 1: “La Administración Postal señalará unilateralmente las bases contractuales que rijan las relaciones entre ella y los agentes postales, carteros rurales y carteros de enlace, aplicándoseles por analogía, en lo que no esté previsto, la legislación relativa a funcionarios de Correos.”

La interpretación de estos preceptos ocupa los Considerandos primero, segundo y cuarto del mismo Decreto; en definitiva se trata simplemente de reafirmar el carácter laboral de los carteros de enlace salvando alguna contradicción posible en la normativa reglamentaria (contradicción que, por otra parte, no parece ser de auténtica gravedad):

“Primero. Que la presente cuestión de competencia ha surgido entre el Gobernador civil de Palencia y el magistrado de Palencia también, al requerir el primero al segundo para que deje de conocer de la reclamación contra el cese acordado por una Administración Principal de Correos para un cartero de enlace, por entender el Gobernador que se trata de un funcionario público y oponerse el magistrado al requerimiento por estimar que, habiendo quedado agotada la vía administrativa al resolver el Director general de Correos la reclamación administrativa previa que formuló el demandante, no cabe que el Gobernador reclame el conocimiento del asunto en su estado actual, sino que, terminada la esfera administrativa, sólo habría de ser un Tribunal de otra jurisdicción el que pudiera discutir la competencia de la jurisdicción laboral.

Segundo. Que la primera cuestión que ha de ser examinada consistirá en determinar si el demandante tiene o no la condición de funcionario público, puesto que ése es el fundamento único del requerimiento de inhibición y que, para orientar la cuestión en la legislación especial de Correos, hay que partir de la Ley de 22 de diciembre de 1953, que reorganizó esta rama de la Administración, en la cual el número 5 del apartado D) de su artículo sexto admite la existencia de un personal postal que se retribuya con carácter de asalariado del que se dice expresamente que no tiene la condición de funcionario público, aunque esté sujeto a las normas administrativas que reglamenten sus obligaciones, servicios y responsabilidades. Después, al regularse por Decreto de 26 de julio de 1957, el personal rural de Correos, dentro del cual se incluyen dentro de su artículo segundo los llamados carteros de enlace con vehículo, se dijo del mismo, en el artículo sexto, que no constituye cuerpo ni escala, que se beneficia con el régimen general de Seguros Sociales, que sus relaciones con la Administración Postal se regularán por un Reglamento especial, con normas que procurarán atemperarse a las generales de las relaciones laborales señaladas por la Administración y que le es aplica-

ble “por analogía” en lo que no quede especialmente previsto, la legislación disciplinaria relativa a los funcionarios de Correos en general; lo que puede indicar si a estos carteros de enlace sólo se les aplica por analogía la disciplina de los funcionarios de Correos, que no tienen por sí mismos tal carácter. El Reglamento se aprobó por Orden de 13 de agosto de 1957, y en su artículo 12, se dictan especialmente las disposiciones de los carteros de enlace, así como en los 17 y 18 se establece que la admisión al servicio de este personal se hará mediante concurso-examen, admitiendo el artículo 25 que, en tanto se verifica éste, las vacantes producidas se cubran provisionalmente por los jefes provinciales de Correos, desde el momento en que aquéllas ocurran; todo lo cual parece haber sido lo aplicado en el caso concreto del demandante, cartero de enlace, admitido al trabajo provisionalmente. En algunos pasajes de este Reglamento se habla de credenciales, destinos, tomas de posesión, sueldos y nóminas (artículos 22, 13 y 28) y en otros se aplica la legislación laboral para seguros sociales (artículos 39 y 44) y se menciona una indemnización ‘de despido’ (artículo 48); pero la guía para entender esas contradicciones de esta Orden ministerial habrá de encontrarse en aquel artículo sexto del Decreto para cuya aplicación fue dictada, que, como se ha visto, les reconoció directamente un régimen atemperado a las relaciones laborales y la aplicación de los beneficios de este tipo y les sometió, sólo por analogía, a otros principios que se aplican a los funcionarios.

Cuarto. Que con posterioridad a esa Reglamentación de 1957, sobre el Correo Rural, se dio, por Decreto de 19 de mayo de 1960, la llamada Ordenanza Postal, de carácter general, y en ella se trata otra vez del personal rural, mencionando asimismo en él a los carteros de enlace (artículo 96, número 4), para el que se habla ahora de “acta de contratación o credencial” (artículo 97), se dice que se le aplicará por analogía en lo que no esté previsto, la legislación relativa a funcionarios de Correos (artículo 99, número 1), se consigna que no constituye cuerpo ni escala y que se beneficia del régimen general de Seguros Sociales (artículo 95) y se precisa que su situación en la Administración Postal se regirá por una relación contractual de naturaleza administrativa (artículo 95 también); es decir, que se conservan las normas anteriores, excepto las que se referían al nombramiento, y la más importante novedad consiste en que se hace constar expresamente el carácter de su relación con la Administración, dejándolo más claro al mencionar manifiestamente que se trata de una relación contractual aunque sea de

naturaleza administrativa. Todo lo cual hace pensar que continúan aquí los carteros de enlace sin tener condición de funcionarios. En el caso presente, como no figura el documento de nombramiento del demandante, no se puede apreciar si se trata de un acta de contratación o de una credencial, pero, por lo alegado por unos y otros, parece que se siguió el sistema del artículo 25 del Reglamento de 13 de agosto de 1957 (que, por cierto, no figura entre las normas derogadas por la disposición final primera de la llamada Ordenanza Postal); pero como ni según aquel Decreto ni conforme a esta Ordenanza aparece el carácter de funcionario público para los carteros de enlace, la solución aplicable no varía de la que declaró procedente el Tribunal Supremo.”

Algún interés crítico mayor tiene el Considerando quinto, que implícitamente se plantea y resuelve la confrontación entre el Derecho positivo, ya analizado, y la legislación —posterior— general sobre funcionarios públicos civiles del Estado:

“Quinto. Que tampoco el sistema del texto de la Ley de Funcionarios de 7 de febrero de 1964, posterior a la examinada legislación postal, lleva la necesidad de considerar a los carteros de enlace como funcionarios públicos, pues, aunque por sus servicios profesionales y retribuidos se quiera incluirles en el concepto del artículo primero, se escapan de todas las categorías de los artículos tercero, cuarto y quinto, pues no es posible considerarlos como funcionarios de carrera, ya que no forman cuerpo ni escala, ni como funcionarios de empleo ni eventuales, al no ser su función de confianza o asesoramiento especial ni interino, pues no se trata de puestos de plazas de plantilla de funcionarios de carrera. En cambio, tal como están configurados por su legislación especial, caben (como reconoció la mencionada sentencia del Tribunal Supremo) en la categoría de trabajadores contratados al servicio de la Administración Civil, prevista en el artículo séptimo de la Ley, a los cuales, según el mismo artículo, les será aplicable la legislación laboral y estarán sus reclamaciones dentro del ámbito de la jurisdicción del mismo orden, conforme al artículo primero de la Ley de Procedimiento Laboral de 27 de abril de 1966.”

* * *

La cuestión que parece plantearse en este último Considerando sería la de saber qué ha de pensarse ante una posible confrontación entre una determinada normativa referida a determinados sectores de servidores de

la Administración y la Ley General de Funcionarios. Sin embargo los dos Decretos son lo suficientemente ambiguos como para que no se pueda llegar a una conclusión al respecto en base a ellos. Parece ser que en principio se sostiene la tesis de que si efectivamente el puesto controvertido encajara en alguna de las categorías funcionariales descritas por la Ley, habría de estarse a lo que dijera ésta, con independencia de lo que dijera, o hubiera dicho, la anterior normativa postal. Por otra parte el mismo Considerando da pie para pensar lo contrario; esto es: que en definitiva el artículo séptimo de la Ley de Funcionarios, al hablar de que "son trabajadores... los contratados con dicho carácter de acuerdo con la legislación laboral", lo que está haciendo es dejar que la Administración, normativamente, configure el carácter laboral para determinados sectores de profesionales a su servicio.

Y en suma parece que esta última sea la posición más adecuada, si se tiene en cuenta todo lo que antes se ha dicho con carácter general, y en este sentido los supuestos planteados tienen y tenían que tener una solución relativamente fácil y segura, visto el tenor de la legislación postal.

Todo lo cual relativiza, por una parte, el criterio sostenido por algún sector de la doctrina (administrativa fundamentalmente) que sostiene la tesis de que la Administración sólo puede contratar como trabajadores a personal de trabajos manuales; por otra parte se da un sentido suficiente a la expresión "con este carácter", utilizada por el artículo séptimo de la Ley de Funcionarios del Estado, expresión que razonablemente ha sido tachada de insegura por la doctrina (ALONSO GARCÍA), en cuanto que —se dice— por medio de ella la naturaleza del vínculo queda referida a un elemento intencional insuficiente. Si se puede extraer una valoración crítica general de los conflictos que han sido objeto de examen, ésta podía ser la adecuada: el caso de los carteros de enlace es un ejemplo nada más de lo que sucede en la mecánica administrativa relacionada con el personal al servicio del Estado, y demás instancias de la Administración Pública, mecánica presidida por la inseguridad para los profesionales, y calificada —recuérdese el tenor del dictamen del Consejo de Estado ya aludido— como resultado de la posibilidad que tiene la Administración de utilizar técnicas de organización diversas para el cumplimiento de sus fines. En una situación como la actual, en donde la clásica dualidad en la posición jurídica del funcionario público se ha desequilibrado —por lo menos para grandes sectores de ellos— en favor de lo que se llama relación de servicio, el hecho de que exista esa inseguridad no puede valorarse más que negativamente. Por otra parte —y

éste es el hecho que más proyección práctica tiene en la vida diaria—
ocurre que esta indeterminación objetiva conduce a un incumplimiento
por parte de las diversas instancias administrativas de sus obligaciones
laborales respecto del personal que con ese carácter esté a su servicio.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO

Doctor en Derecho