

UN PROYECTO INÉDITO SOBRE FUNCIONARIOS

35.08(46)

Por A. C. C.

Sumario: I. Cómo nació el proyecto.—
II. Características principales del mismo.
1. Su sistemática.—2. La revalorización del
concepto de empleo.—3. La clasificación de
los cargos y puestos de trabajo.—4. La ad-
scripción del funcionario al cargo o puesto
de trabajo.—5. Las retribuciones.—III. Epí-
logo.

I. Cómo nació el proyecto

A comienzos del año 1961, la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, creada pocos meses antes, y todavía en período de desarrollo inicial, orientaba preferentemente su atención hacia dos tareas que consideraba de la mayor trascendencia: la redacción de un Reglamento de Gobiernos Civiles y la preparación de un ensayo de reforma, en materia de personal, dentro del Departamento.

El Reglamento de Gobiernos Civiles, con carácter provisional, fué aprobado por Orden ministerial de 24 de julio del mismo año. Las razones que habían movido a su redacción quedaron reflejadas en el preámbulo de dicha Orden.

El ensayo de reforma en materia de personal quedó en mero proyecto. Las consideraciones que movieron a su preparación pueden ser resumidas así:

- Toda reforma administrativa se tiene que apoyar fundamentalmente—quíerese o no—en el elemento humano: el funcionario.
- Las cualidades del funcionario no son innatas. A su forja contribuyen no pocos factores. Y, entre esos factores, tiene valor considerable el estatuto regulador de la función pública, entendido en sentido amplio, no sólo en el aspecto—importante, pero no exclusivo—de las remuneraciones.
- La regulación de la función pública, en sus dos zonas bien diferenciadas, la militar y la civil, viene ofreciendo en nuestra Administración dos panoramas muy distintos. La regulación militar, marcadamente uniforme, puede ser considerada satisfactoria en los aspectos esenciales—selección, formación, perfeccionamiento, situaciones, provisión de destinos—y está sólidamente construida sobre el clásico concepto de empleo, grado o categoría personal. La civil ofrece, por el contrario, un panorama multiforme, un tanto anárquico, y, en ella, el concepto clásico de empleo, grado o categoría personal aparece, en estos últimos años, desmoronado casi por completo.
- El proyecto de nuevo Estatuto de funcionarios parecía, entonces, medio olvidado, y las versiones del mismo, que a la sazón se conocían, presentaban, junto a normas reveladoras de la mejor voluntad, contornos algo confusos y directrices desdibujadas.
- Coincidiendo con el movimiento de reformas iniciado en el Departamento, parecía oportuno intentar un ensayo de carácter puramente provisional y de ámbito muy limitado—y, por tanto, con posibilidad de innovaciones más audaces—que pudiera servir de piedra de toque, y permitiera brindar oportunamente a nuestra Administración, en determinados aspectos, un cúmulo de experiencias debidamente contrastadas en orden al proyectado nuevo Estatuto de funcionarios.

II. Características principales del proyecto

1. SU SISTEMÁTICA

El proyecto constaba de cinco Capítulos:

Capítulo preliminar. Exposición del contenido, sistemática y terminología adoptados.

Capítulo I. Regulación «subjettiva» de un solo Cuerpo General de Administración Civil—dentro del Ministerio— en el que quedaban integrados los funcionarios profesionales, encuadrados en *categorías* o *grados de empleo* representativos de una aptitud personal para el desempeño de funciones de determinadas características.

Capítulo II. Regulación «orgánica» de los cargos o puestos de trabajo, clasificados en ramas y, dentro de cada rama, en niveles.

Capítulo III. Conexión entre las dos regulaciones anteriores con determinación de la correlación entre las categorías o grados de empleo y los cargos o puestos de trabajo, y de las formas de provisión de los distintos cargos o puestos de trabajo, y

Capítulo IV. Disposiciones de derecho transitorio: integración inicial del Cuerpo, regimenes provisionales para la formación de los cuadros y para la percepción de retribuciones.

2. LA REVALORIZACIÓN DEL CONCEPTO DE EMPLEO

Con el nombre de *categoría*, *graduación* o *grado de empleo*, el proyecto procuraba revalorizar el concepto clásico de empleo.

Tal revalorización o restauración exigía que ese concepto de *categoría*, *graduación* o *grado*, o, más escuetamente, *empleo*, fuese la expresión formal auténtica de una aptitud personal, o capacidad profesional, efectivas, para el desempeño de funciones públicas de tipo o nivel determinados. En consecuencia, se procuraba distinguirlo con claridad del cargo o puesto concreto de trabajo que en cada instante desempeñase el funcionario. Y se lo desligaba, en lo posible, del puro ascenso económico, que quedaría garantido con un sistema de trienios.

Las categorías, o grados, eran cinco: Consejero, Directivo, Técnico, Ejecutivo y Auxiliar. La única que suponía completa novedad, respecto a las que habitualmente se vienen admitiendo, era la de Consejero, y se configuraba como empleo, grado o categoría superior para acoger en ella a los funcionarios Directivos y Técnicos de acreditada valía que, por su edad o facultades físicas, no estuvieran ya en condiciones de desempeñar, con el necesario dinamismo, un

puesto de mando o de gestión, pero cuya valiosa experiencia se podía seguir aprovechando eficazmente por la Administración. Incluso se sugería, al efecto, la posibilidad de llegar, en lo futuro, a suprimir, en esa categoría de Consejero, la rigidez de edad para la jubilación forzosa.

El sistema de acceso a cada uno de esos grados o categorías se flexibilizaba en grado sumo. Quedaba omitida, desde luego, toda referencia a la antigüedad rigurosa. Se abría, aunque de modo limitado, el acceso directo a todas las categorías. Pero quedaba abierto, también, el camino—difícil, indudablemente, pero practicable—para que cualquier funcionario, desde el modesto grado de Auxiliar, pudiera alcanzar, a lo largo de sus servicios, los grados superiores hasta el máximo de Consejero.

Como este punto puede ofrecer algún interés concreto, se resumen a continuación las vías de acceso a cada grado. Las plazas de Consejero se cubrirían cada cinco: una, libremente; tres, entre Directivos, y dos entre Técnicos. Las de Directivo, cada cinco: una, libremente, y cuatro entre Técnicos. Las de Técnico, cada diez: una, libremente; una, entre Jefes del Ejército; una, entre Ejecutivos, y siete, por oposición directa. Las de Ejecutivo, cada cinco: una, libremente; dos, entre Jefes, Oficiales y Suboficiales del Ejército; una, entre Auxiliares, y una, por oposición directa. Y las de Auxiliar, cada cinco: una, libremente, y cuatro, por oposición directa.

Requisito normal para el acceso a todas las categorías era la aprobación del curso del grado respectivo en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Requisito también normal era: para obtener el empleo de Directivo o de Técnico, poseer título facultativo o de Escuela Superior; y para obtener el empleo de Ejecutivo, poseer título de Bachiller u otro equiparable.

Y puesto que la revalorización del concepto de empleo había de basarse, ante todo, en que éste fuese auténticamente representativo de una determinada capacidad profesional, la pérdida de ésta podía determinar la transferencia del funcionario a una categoría o grado inferior.

3. LOS CARGOS Y PUESTOS DE TRABAJO

Los destinos, cargos o puestos de trabajo se clasificaban en tres grandes ramas: de mando, de gestión y consultivos.

Dentro de cada rama se establecían seis niveles diferentes, designados con las letras «F» a «L».

Toda clasificación de esta índole tiene mucho de convencional, y más si es pensada para un Departamento concreto, pero tanto con el número de niveles como con su designación alfabética—ampliable por ambos extremos—se pretendía obtener, de la experiencia, conclusiones valederas para una posible clasificación posterior de puestos, con carácter general, en la Administración española.

4. LA ADSCRIPCIÓN DEL FUNCIONARIO AL CARGO O PUESTO DE TRABAJO

El proyecto regulaba los dos aspectos fundamentales de esta materia: por una parte, la correlación entre los empleos o categorías personales y la clasificación de cargos y puestos de trabajo, y, por otra parte, los sistemas a utilizar para la provisión de destinos.

En cuanto al primer aspecto, quedaban atribuidos: a los Consejeros, los puestos de la rama consultiva; a los Directivos, los puestos de la rama de mando en sus cinco primeros niveles; a los Técnicos, los puestos de sexto nivel de la rama de mando, y de los tres primeros niveles de la rama de gestión; a los Ejecutivos, el cuarto nivel de puestos de la rama de gestión, y a los Auxiliares, los niveles quinto y sexto de la rama de gestión.

En cuanto al segundo aspecto, como sistemas de provisión de destinos, se establecían: el turno de libre elección para los cargos consultivos, para los de mando y para una cuarta parte de los puestos de gestión; las otras tres cuartas partes de los puestos de gestión se proveerían por estimación cualificada de las antigüedades en el empleo y en el destino.

5. LAS RETRIBUCIONES

Las retribuciones fijas se articulaban en tres conceptos: sueldo, trienios y gratificación de destino.

El sueldo se vinculaba al empleo, grado o categoría personal. La escala de sueldos sólo constaba, por tanto, de cinco niveles correspondientes a los cinco grados de empleo (Consejero, Directivo, Técnico, Ejecutivo, Auxiliar), y su cuantía oscilaba desde treinta y seis mil pesetas para la categoría de Auxiliar, hasta ochenta y cuatro mil pesetas para la categoría de Consejero de Administración Civil.

Los trienios garantizaban el ascenso económico automático por antigüedad—puesto que ésta no iba a jugar, como tal, en los accesos a cada grado—, y su cuantía oscilaba desde tres mil seiscientos pesetas por cada tres años de servicios en el empleo de Consejero.

La gratificación de destino se ligaba al nivel del cargo o puesto de trabajo desempeñado, y su cuantía oscilaba desde seis mil pesetas anuales para los puestos de menor nivel de la rama consultiva—los que exigían menos esfuerzo de dedicación—, hasta ciento treinta y dos mil pesetas anuales para los puestos de superior nivel de la rama de mando—los de mayores exigencias funcionales.

Y no carece de interés el dato de que en el cálculo económico que se hizo «grosso modo» en relación con unas plantillas austeras, pero posiblemente suficientes al imponer al funcionario plena dedicación, el coste total de las retribuciones podía ser afrontado sin gravar desmesuradamente a la Hacienda pública, a base—naturalmente—de absorber el importe de las Tasas y exacciones parafiscales.

III. Epilogo

Precisamente a mediados de aquel año 1961 se reactivaba con cierta premura la tramitación del anhelado nuevo Estatuto de funcionarios y, ante tal circunstancia, pareció correcto abstenerse de cualquier intento que pudiera interferir la ya laboriosa gestación de aquél. Y el proyecto que ha ocupado estas líneas quedó nonato. Apenas llegó a trascender del círculo, muy reducido, de quienes habían intervenido directamente en su preparación. Hoy, sólo es un dato más para la historia...

Aunque tampoco hay que negar que algunos de los principios que lo inspiraban, debidamente acomodados en su desarrollo y terminología a las circunstancias de cada momento, han venido informando luego determinados criterios en la solución de problemas de personal y en la articulación de las plantillas de destinos del Ministerio de la Gobernación.