



TEMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

REGIMEN DE TRANSICION PARA LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA

35.08(46)

Por LUIS RODRIGUEZ MIGUEL

Uno de los aspectos más delicados que entraña la modificación del régimen jurídico de los funcionarios lo constituyen las normas de transición del antiguo sistema al nuevo. El autor ofrece en el presente trabajo un conjunto de soluciones realistas y de indudable eficacia.

RAZÓN DE SER DE LA PONENCIA

Al plantearse el temario de la II Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, se consideró conveniente limitarlo a cuestiones tan importantes y amplias como son las previas a redactar un nuevo Estatuto de Funcionarios.

Fueron señaladas en un principio las materias de tres Ponencias:

“Clasificación de Funcionarios”.

“Ingreso en la función pública”.

“Formación y perfeccionamiento de los funcionarios”.

Pero, asimismo, se apreció que, aun sentadas las bases de una nueva organización del personal, un sentido realista de los trabajos y un resultado eficaz de los mismos exigían considerar simultáneamente cuáles eran las decisiones que debían adoptarse para el período, que puede calcularse en varios lustros y que ha de mediar en el largo camino a recorrer desde la situación actual hasta aquella otra en que tenga plena y total vigencia el nuevo Estatuto. En tal período ha de procurarse, en sustancia: La adecuación del número de funcionarios a las necesidades de la función pública, la reagrupación de los mismos según las efectivas necesidades de la Administración y la fijación de los deberes y compensaciones consiguientes a una racional organización.

Así surgió la necesidad de una IV Ponencia, que había de redactarse a la vista de los textos de las tres primeras y que se ha denominado “Régimen de transición para la función pública española”.

PLANTEAMIENTO

Se estima indispensable para el planteamiento de las cuestiones que han de ser examinadas, hacer una breve síntesis de la situación actual de los funcionarios, referida a los aspectos que se estiman mejorables, y su correlación con los principios generales, a los que sería deseable llegar para conseguir la mejora. De esta forma podrán someterse a estudio, en cada caso, las medidas transitorias adecuadas para el pase de una situación a otra. Ello podría resumirse en el siguiente cuadro:

Situación actual	Situación futura
Funciones indeterminadas.	Clasificación de funciones y determinación de puestos de trabajo.
Dedicación incompleta.	Dedicación completa.
Número excesivo de funcionarios.	Número adecuado de funcionarios.
Proliferación de Cuerpos.	Reducción de Cuerpos.
Conocimientos estancados.	Perfeccionamiento.
Ascensos a categorías o clases por vacantes.	Ascensos por antigüedad y por méritos.
Retribuciones anárquicas.	Devengos equitativos.

A tal resultado llegan, de modo expreso o implícito, las tres Ponencias referidas, en cuya oportunidad y acierto abundan las siguientes consideraciones:

LA ORDENACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, PROBLEMA DE CONTINUADA Y GENERAL ATENCIÓN

La importancia que un personal idóneo tiene para el desempeño de la función pública es un axioma del que en España vienen haciéndose eco la Doctrina, la Política y la Administración desde hace más de un siglo hasta nuestros días.

Recordemos, en efecto, que ya el 30 de enero de 1858, señalaba Bravo Murillo que, de las tres Leyes que consideraba indispensables para mantener una situación estable y pacífica y un Gobierno normal y firme, una de ellas era la de "Empleados Públicos". Y al cabo de cien años, en los trabajos publicados en honor del señor Gascón y Marín, se insiste en que "la norma legal de la jornada uniforme y prestada en las mismas horas en todos los Departamentos y Oficinas se halla en plena descomposición...". "Cabría, tal vez, mejorar la situación presente mediante el establecimiento de gratificaciones por dedicación exclusiva, auténticamente comprobada y vigilada, con fuertes sanciones para quienes no declarasen la verdad...". "El capítulo de los derechos pasivos justificaría por sí solo un largo estudio en base a que las pensiones de jubilación y supervivencia se revaloricen automáticamente cuando es aumentado el sueldo base de la categoría y clase a que perteneciera el causante de la pensión."

Del mismo modo se pronuncian conferencias, revistas y discursos, como en otro lugar tuvimos ocasión de señalar, con referencias a las Cortes, a Congresos científicos, a la Universidad, a los Institutos de Estudios Políticos y de Administración Local, y aun a la prensa diaria.

Cuando se discutió en las Cortes la última elevación de haberes de funcionarios (Ley de 9 de mayo de 1956), la Comisión de Presupuestos acordó elevar al Gobierno una moción en el sentido de que se estudiase el capítulo más importante que demanda la reforma administrativa del Estado español: el régimen económico-legal de sus funcionarios; la forja de su elemento humano, con todos los aspectos de retribución, obligaciones y prerrogativas, comprendidos los problemas de formación y selección, sin olvidar el equitativo tratamiento de su situación pasiva.

El ministro de Hacienda, en su discurso de 9 de mayo de 1956, dijo: "Ello nos lleva a considerar como acertada una tendencia manifestada en la Comisión que ha informado el Proyecto, encaminada a estimular al Gobierno a que este problema de ordenación administrativa de los funcionarios públicos se acometa y se proponga a las Cortes un Proyecto de Ley que venga a sustituir a la antigua Ley de Bases y Reglamento dictado para su publicación en 1918. Por razones de técnica legislativa no se ha traducido este deseo de la Comisión en un artículo adicional del Proyecto de Ley de que se trata, pero debo decir que el Gobierno recoge esta sugerencia, y aún más, puedo también decir que hace tiempo que se está estudiando este problema, que procuraremos se traduzca en realidad en el plazo más breve posible."

Y, en efecto, en julio del mismo año, la Comisión de Presupuestos formula al Gobierno la moción interesando aquella reforma; y, más tarde,

la Presidencia solicita de los Departamentos Ministeriales la designación de persona que los represente en la Comisión que se constituía al efecto.

Pero se inserta el tema, con natural prelación, entre los inherentes a la reforma administrativa española, al iniciar sus trabajos la Secretaría General Técnica de la Presidencia, que procuró las colaboraciones más doctas o empíricas, para una necesaria y prudente conjunción de criterios, a través de estas "Semanas de Estudios" y de las encuestas y trabajos que promueve y publica DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

En suma: todo y todos coinciden en señalar, con relación al problema de la reforma del Estatuto de Funcionarios, que tal vez no exista ninguna otra cuestión que lo supere en importancia para una buena política administrativa. Pues, si es el personal elemento básico para la independencia, acierto y eficacia de la función pública en sí, tampoco debe olvidarse, en un orden nacional, que, si se aproxima a los 600.000 el número de empleados de todas clases (del Estado, Organismos autónomos y Corporaciones Locales), que con sus familiares suman varios millones, son otros tantos portavoces de un estado de ánimo, favorable o adverso, a la marcha, equidad y orden, que a su juicio imperan en los asuntos públicos.

Que, sin duda por estas consideraciones, mereció el problema atención cualificada en todos los países, sea cual fuere su régimen y tradición legislativa, son testimonio las citas, muy actualizadas, de las restantes Ponencias y de los múltiples y útiles trabajos que recoge DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

A) EL PERSONAL, FACTOR DECISIVO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

B) REFORMA TOTAL LENTA Y NORMAS URGENTES DE EVOLUCIÓN

A) En la comunicación que se titula "Preparación y Realización de las Reformas Administrativas en Francia", que se presentó en el X Congreso de Ciencias Administrativas, Madrid, 1956, se dijo, respecto de los problemas inherentes a toda reforma administrativa, que "los esfuerzos de racionalización, relativos a la estructura y al funcionamiento de los servicios públicos, representarán resultados precarios y limitados si no se afrontan con valor los problemas del personal".

"La mayor o menor concentración de los Ministerios, la adopción de tales o cuales métodos de trabajo, la descentralización en un grado más o menos acentuado, etc., etc., estarán subordinadas y dependerán de manera decisiva del factor humano. Ningún intento de reforma alcanzará objetivos sólidos en medio de una atmósfera de permanente insatisfacción o

desconcierto entre los servidores ante un panorama de privilegios o desigualdades, operando en un ambiente de subversión de la jerarquía de los funcionarios y contando con una política de compensaciones que no se adapta a los rigurosos dictados de la justicia social.”

Será completamente ilusorio, por otra parte, el pretender una obtención de los objetivos principales de la reforma, si debe ser conducida, en los escalones de la ejecución, por una masa de servidores cuyas actividades y preocupaciones absorbentes son presentar reivindicaciones bajo algunos aspectos justos, y bajo otros encaminados a disminuir la enorme distancia que separa más y más al grueso del Cuerpo de funcionarios de los grupos privilegiados, por su retribución, compatibilidades, libertad de acción o bajo rendimiento.

Advirtamos, por nuestra parte, que no estamos en un Seminario de Derecho Administrativo, ni en estudios teóricos que se lleven a cabo en una Academia de Legislación y Jurisprudencia; sino en previsiones realistas para una reforma administrativa, que se estudia bajo los auspicios de la Secretaría General Técnica de la Presidencia.

B) Si es patente la necesidad de contar con tan indispensable elemento en los trabajos de la Administración, no puede pretenderse la inmediata vigencia plena de las reformas de personal que ahora se proyectan, sino que han de afrontarse de modo paulatino, para que los actuales servicios, especialmente aquellos que están en situación de inferioridad o los que son objeto de reforma de procedimiento, competencia o estructura, bajo un criterio de elemental racionalización, puedan desenvolverse de modo que se garantice la perfección de las funciones que prestan.

Una vez que se marquen las directrices de la reforma general, o que ésta se promulgue, es evidente que de la noche a la mañana no podrá extenderse el nuevo régimen a la totalidad del actual personal, y que ha de hacerse compatible la subsistencia de algunas situaciones actuales, tanto con las de quienes en lo sucesivo ingresen en la Administración (según las características, obligaciones y prerrogativas del Estatuto que se dicte), como con fórmulas parciales o transitorias de adaptación o transformación de cuantos empleados ya en servicio sea posible incorporar al nuevo sistema.

En suma, es urgente, como primera medida, señalar las directrices para que sin precipitaciones, pero sin pausa, se superen las situaciones viciosas a que se ha llegado y dieron lugar a desigualdades injustas por exceso o por defecto; y, en general se cayó en el círculo vicioso de que por la insuficiencia de los sueldos se tolerasen disminución de rendimientos, cor-

tas jornadas, dedicaciones incompletas o compatibilidades escabrosas, sin que las retribuciones se aumentaran ante la inseguridad de que ello fuera acompañado de una rectificación de aquellos defectos y por el convencimiento de que, salvados éstos, la plétora sería manifiesta.

Por tanto, y valga el símil, hemos de operar con la urgencia y eficacia que se requiere (no sólo para la moral o beneficios que sean lícitos del funcionario, sino para los intereses y el prestigio de la Administración) tras muchos años en que el problema fué pasando, como las relaciones entre un paciente pobre o difícil con una clínica anacrónica e indotada, por todas las consabidas fases o alternativas de silencios vergonzantes, diagnósticos incompletos, tratamientos parciales, reproches malhumorados, ilusiones infundadas o pesimismo peligrosos.

Y hay una razón más particular para que se generalice un sistema, que, siquiera resulta provisional, debe extenderse, en la medida de lo posible, a todos los Cuerpos y Servicios de la Administración.

El Decreto de 18 de febrero de 1958 responde a un sentido realista y eficiente del Ministerio de Hacienda cuando, aceptando el hecho, más que consumado, consagrado ya por la costumbre, de la existencia de múltiples tasas, exacciones y cánones extrapresupuestarios (y, sin duda, como primera fase de laudables propósitos de más amplia envergadura y definitivas soluciones), dispone la creación en los distintos Departamentos ministeriales de un Fondo central que unifique, de momento, en lo que a cada Ministerio se refiere, su régimen de equitativa aplicación.

Mas debe subrayarse que para la eficaz acción de las Juntas citadas se requiere un criterio uniforme sobre los ingresos que deben administrar y los devengos que conviene conocer, para que no se eludan las cuantías o límites de percepción que se fijen.

Nos referimos a que los términos “cánones”, “tasas” o “exacciones”, como asimismo los “derechos” que se citan en el Decreto de 18 de febrero, deben interpretarse en un amplio sentido, comprendiéndose inclusive en tales conceptos participaciones o percibos que los empleados técnicos o administrativos obtengan por prestación de determinadas funciones (inspección, reconocimiento, aforo, tasación, proyectos, dirección, etc.) al servicio de la Administración.

En consecuencia de aquel Decreto, el Ministerio de Obras Públicas dicta la Orden de 28 de mayo de 1958 sobre clasificación de funciones en seis grupos, y, posteriormente, en 30 de junio pasado, se asignan a los funcionarios que integran cada grupo unas percepciones anuales independientes del sueldo en Presupuesto y de la gratificación complementaria

del 30 por 100, exigiéndose determinadas garantías de competencia y puntualidad y determinándose, tanto las remuneraciones que se computarán para llegar al límite marcado como asimismo las que son compatibles con dichas gratificaciones. (No se hace referencia a las normas que se dictarán para facultativos, por no sernos conocido su texto.)

Tienen tales disposiciones el mérito de haber marcado una norma de racional y equitativa asignación de devengos especiales que puede servir de pauta para otro Servicio, siempre que disponga de medios para ello.

¿DERECHO TRANSITORIO O RÉGIMEN DE TRANSICIÓN?

Las normas de derecho transitorio exigen siempre un conocimiento pleno de la situación de que se parte, así como de aquella otra a la que se ha de llegar. Sólo mediante dichos datos pueden fijarse las normas para alcanzar el fin renovador deseado sin lesionar derechos legítimos o hacer concesiones inmerecidas y, aun en el caso que nos ocupa, sin daños para el Servicio.

Pero, si al hecho de que la meta no está aún perfilada se añade que la materia sobre la que habrían de versar las normas transitorias es la de funcionarios públicos, cuya complicación es ocioso señalar en su estado actual, quedará de manifiesto la dificultad de la empresa.

Lo dicho no pretende ser una excusa. Pero sí justificación al hecho de que más que discurrir sobre normas de derecho transitorio, como de lo que se trata es de superar paulatinamente los defectos de la situación actual para facilitar la plena vigencia de una regulación clarificada y racional, esta Ponencia se está refiriendo, conforme a su título, al régimen de transición en la función pública; régimen que es ya inaplazable señalar desde el momento en que se ha promulgado la trascendental, renovadora y necesaria Ley de Procedimiento, con disposiciones como las que pasamos a señalar:

“La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia” (art. 29); “se racionalizarán los trabajos burocráticos” (art. 30); “En los Departamentos civiles y Organismos autónomos, las tareas de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios técnicos administrativos y auxiliares administrativos. Los demás técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad” (art. 35). “Los actos administrativos se producirán o consignarán por escrito cuando

su naturaleza o circunstancias no exijan o permitan otra forma más adecuada de expresión y constancia” (art. 41). “No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución...” (art. 61); “En relación con lo dispuesto en el artículo 35, por todos los Departamentos ministeriales y Organismos autónomos se efectuará trienalmente una determinación de sus puestos de trabajo de carácter predominantemente burocrático, técnico o facultativo; y, con arreglo a tales necesidades, promoverán la adaptación de los actuales Cuerpos y Escalas, mediante las modificaciones que procedan, sin que ello ocasione aumentos de personal, ni para los funcionarios perjuicios derivados de la paralización de sus plantillas” (disposición final 7.ª).

Es innecesario destacar la importancia de que se vayan habilitando cuadros de personal capaces de satisfacer los imperativos de tales formas de procedimiento; imperativo que viene a sumarse a los que en las páginas precedentes se mencionaron, para convencernos de la urgencia de que se provea a un régimen de transición de la función pública, que sobre todo viene ya impuesto para el desarrollo de la citada disposición adicional 7.ª; porque ¿cuáles son los puntos que debe abarcar ese régimen de transición para que, superándose los defectos actuales, nos acerquemos a una ordenación racional y perfecta, sino los mismos que han de tomarse en cuenta para esos planes trienales que la nueva Ley exige?

Concretemos en lo posible cuáles son tales cuestiones.

CUESTIONES BÁSICAS DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

En este paulatino acercamiento a la deseable reforma, son puntos fundamentales:

1.º Declarar a extinguir la situación actual; es decir, que, ni respecto de los funcionarios que ya estén normalizados (por su dedicación y retribución adecuada), ni de los de nuevo ingreso (que deben tener tal dedicación y devengos), se produzcan las situaciones anómalas (faltas de dedicación, retribución insuficiente o devengos excesivos) que tratamos de superar.

2.º Conocer el número y clase de los actuales funcionarios (en propiedad, eventuales o interinos) afectos a cada Centro o Servicio.

3.º Clasificar las funciones públicas (con arreglo a los conceptos que

se definan para que exista unidad de criterio al calificar aquéllas de directivas, ejecutivas, auxiliares, subalternas o de carácter facultativo o técnico, en sus distintos grados).

4.° Relacionar los puestos de trabajo que actualmente existen dentro de cada clase de función, determinada con arreglo al apartado anterior; el horario efectivo, ordinario y extraordinario de trabajo para el actual desenvolvimiento diario del servicio, y el número de funcionarios adscritos a cada una de dichas funciones.

5.° Estudiar la simplificación, supresión, fusión, división o, en su caso, creación de las funciones que requiera cada servicio o gestión administrativa, y el posible rendimiento horario.

6.° Determinar:

A) La jornada administrativa mínima exigible en la situación actual, en el futuro Estatuto, y en los supuestos del número 7.

B) Puestos de trabajo necesarios en cada función, en base a dichas jornadas y rendimiento normal.

C) Número de funcionarios, clasificados por su función real, que para tales puestos de trabajo serían efectivamente necesarios.

7.° Fijar la remuneración complementaria que, con arreglo a su clasificación, deben percibir los funcionarios con dedicación completa y que cumplan las restantes condiciones de competencia, rendimiento, incompatibilidades, etc., teniendo en cuenta los siguientes factores:

a) Relación que deben guardar entre sí las retribuciones complementarias, según la clase de función a que se refieran.

b) Las necesidades mínimas del funcionario, en consideración al nivel de vida.

c) Las posibilidades de los fondos o créditos afectos a estas atenciones.

Deberá asimismo establecerse el porcentaje de aquellos fondos o créditos que, para favorecer la amortización de funcionarios sobrantes, se apliquen a premiar el rendimiento que exceda de los niveles mínimos fijados.

El rendimiento a que se refiere este número y los 5 y 6, así como la superación de su nivel mínimo, se fijarán aplicando las técnicas adecuadas para el análisis de tareas.

(Tal concesión no podría hacerse a los funcionarios que permanezcan en régimen irregular de jornada o rendimiento, pues se entorpecería tanto el propósito de ordenación eficaz y equitativa que se persigue como, asi-

mismo, la finalidad de que, en su día—reducidos los Cuerpos y Escalas al número indispensable y eliminados los funcionarios innecesarios e incompletos—se acumulen al sueldo las percepciones complementarias, ingresándose entonces en el Tesoro los fondos con los que se sufragaban los devengos especiales.)

8.º Especificar los devengos computables para aquella percepción, y los que sean compatibles con los mismos, señalándose una cifra máxima de percibo, como igualmente las subsiguientes incompatibilidades y condiciones de dedicación, rendimiento y competencia.

9.º Señalar periódicamente las posibilidades de amortización de vacantes en los Cuerpos en que exista sobrante y, excepcionalmente, de las necesidades de creación de plazas en aquellos que resulten insuficientes, para que paulatinamente se acomode el número y clase de funcionarios a cada función y puestos de trabajo.

(Sólo debiera amortizarse el 50 por 100 de las vacantes que se produzcan, para que no se colapse el acceso de nuevas promociones).

10. Prever los fondos y créditos con cargo a los cuales podrán satisfacerse las resultas de las precedentes normas, figurando entre aquéllos los cánones, derechos, tasas y exacciones intervenidas y equitativamente distribuidas por cada Ministerio; los haberes de las plazas que se estimen amortizables y no estén provistas y el sobrante de los fondos de aquellos Departamentos cuyos ingresos excedan del límite de sus necesidades.

11. Sustituir el actual régimen de categorías y clases para que la mera antigüedad con iguales módulos sea determinante de los ascensos.

(No hay mejor fórmula que no dar a los Escalafones un número rígido de categorías y clases, para que, en cambio, dentro del Escalafón, se obtenga el ascenso por un número determinado de años efectivos de servicio. Esto evitará las injustas desigualdades que se produjeron o pueden producirse por reforma más o menos hábil entre funcionarios del Estado que, perteneciendo a Cuerpos o Escalas similares, alcanzaron, con iguales años de servicios, clase o categoría muy diferentes, y, asimismo, facilitará, por otra parte, grandemente el traspaso de funcionarios de un Cuerpo a otro, porque serían los años de servicios la razón determinante del sueldo que tenían que percibir y de su colocación. Ello se entiende siempre sin perjuicio de las normas o facultades para los ascensos por mérito o por provisión de cargos de confianza.)

(Quienes, por afortunados azares, disfrutaran de un sueldo superior al que hubiera de corresponderles según el régimen que se establezca, no

deberán ver disminuídos sus percibos, pero permanecerán con los mismos hasta que deban sobrepasarlos por razón de los años de servicio.)

12. Fusionar Cuerpos y Escalas afines.

13. Determinar las normas mediante las cuales se integre la Escala inicial de los nuevos Cuerpos que se formen (previas las amortizaciones compensatorias) con la debida consideración para aquellos funcionarios que desempeñaban las funciones que correspondan a nuevas Escalas, siempre que acrediten su idoneidad.

(Es decir, que si en un servicio en el que no existe un Cuerpo directivo, pero los puestos de trabajo de tal carácter están desempeñados por personal de una Escala ejecutiva, debe este personal, si acredita poseer los títulos o aptitudes necesarios, formar la plantilla inicial del nuevo Cuerpo.)

14. Revisión trienal de los trabajos enumerados en los apartados anteriores.

ÓRGANO NECESARIO PARA LA EVOLUCIÓN Y REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Los puntos que se enumeran en el capítulo anterior deben, naturalmente, ser objeto del más detenido estudio, sin que respecto de los mismos, que tienen mero valor indiciario, debamos contraer la responsabilidad de fijarlos o acordarlos como conclusión definitiva. Si comparamos la complejidad de nuestra situación al respecto y el tiempo empleado y métodos seguidos por otros países, con planteamiento menos enmarañado, podría considerarse como improvisación cualquier proyecto de norma de extremado detalle al que quisiéramos llegar.

Por otra parte, sin órgano específico que se consagre a velar por la realización y continuidad de lo acordado, todo se reduciría a una mera declaración programática.

En consecuencia, queremos con ello decir que, justificada la necesidad, tanto de un nuevo Estatuto como de unas disposiciones evolutivas, hasta llegar a la plena vigencia del mismo, es necesario que se habiliten el órgano y los medios adecuados para satisfacer tales funciones.

Las citas de legislación comparada sobre la creación y frutos de tal órgano son innecesarias por las referencias reiteradas y exhaustivas que sobre el particular contienen las Ponencias presentadas a la II Reunión de Estudios sobre la Reforma Administrativa, las publicaciones del X Congreso de Ciencias Administrativas y la revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

Pocos Organismos con categoría de Dirección General habrán estado en España precedidos de un ambiente más favorable, de unas demandas más unánimes y de un convencimiento más general en gobernantes y gobernados, como una Dirección General de Personal o Dirección General de la Función Pública que, como resumen de nuestras aspiraciones y convencimientos, llegue a constituirse.