



# COMUNICACIONES E INICIATIVAS

## I. SUGERENCIAS SOBRE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La reciente aprobación y cercana entrada en vigor—el 1.º de noviembre próximo—de la Ley de Procedimiento administrativo nos mueve a solicitar de nuestros lectores una colaboración urgente e intensa. Pedimos a nuestros comunicantes—sean o no funcionarios—que concentren su atención sobre la referida Ley.

Nos interesan—y daremos preferencia a su publicación—las iniciativas *tangibles* y *hacederas* relativas a la puesta en práctica y mejor aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo. Partiendo del espíritu de eficacia que anima a esa Ley, y a la vista de su articulado, queremos la opinión de todos sobre las medidas adecuadas para que del *Boletín Oficial del Estado* trascienda a la realidad de la vida administrativa. Importan, no los juicios generales favorables o adversos, sino las *propuestas concretas* que se consideren oportunas para que una Ley que afecta a todos—administradores y administrados—beneficie también a todos, transformando la actividad de la Administración española en consonancia con las normas de *economía, celeridad y eficacia* a que expresamente se refiere su artículo 29. Nos interesa—insistimos—todo aquello, por minúsculo y detallista que sea, que pueda contribuir a la efectividad de la Ley y a resolver los problemas y escollos que ha de presentar una disposición de tan indudable importancia. Deseamos que cada uno de los que hayan de manejarla se planteen, razonadamente, *qué puede aportar*—con sus conocimientos y experiencia—para que todos los preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo se conviertan en cauce fecundo, de mejora, para nuestra Administración.

Naturalmente, nuestros comunicantes deberán partir—como decíamos—de un estudio a fondo del articulado de la Ley. Y sería del mayor interés que las sugerencias tuvieran esta o parecida trayectoria:

- 1) Planteamiento de *un caso* de actuación o de procedimiento administrativo: exposición clara de la hipótesis y de sus *problemas prácticos*, no sólo de tipo legal, sino también de orden social—reacción del público, por ejemplo—, económico, orgánico, funcional, etc.
- 2) Solución o soluciones posibles en armonía con los principios y preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo (mejora de fórmulas estereotipadas).
- 3) Medidas y formas de actuación aconsejables para la efectividad de la solución,

o soluciones, especificando lo que, en su caso, corresponda a la Administración pública *in genere* y lo que corresponda a los funcionarios específicamente competentes. Aquí es donde la experiencia de nuestros comunicantes ha de ser más provechosa para descender a la solución de esas "pequeñeces decisivas" que tan frecuentes son en la vida administrativa y que ninguna Ley puede prever.

Recordamos que las Hojas de Sugerencia pueden adicionarse con cuartillas, cuando el espacio del impreso no sea suficiente. Y si bien pedimos—como siempre—redacción sencilla, sistemática y concisa, no excluimos que alguna de las comunicaciones merezca desarrollarse y publicarse en la sección "Temas de la reforma administrativa" que encabeza los números de D.A. No sería la primera vez que una escueta Hoja de Sugerencia se ha convertido—a petición nuestra—en un artículo de esa sección, más extensa.

## II. HOJAS DE SUGERENCIA

### HORARIO DE OFICINA

71

El trabajo del funcionario debe ser un turno de cinco horas, existiendo dos en la jornada: de nueve a dos y de cuatro a nueve.

El sistema que se propone tendría varias ventajas: las horas de despacho al público podrían ser más que en la actualidad; los despachos estarían más descongestionados al ir prácticamente la mitad de los funcionarios en cada turno; el trabajo sería más cómodo y las pérdidas de tiempo por conversaciones y comentarios, menores, etc.

Sería, además, un modo de dejar media jornada libre a los funcionarios, que en la actualidad no pueden vivir con la retribución oficial y tienen que buscarse otros ingresos. Se podría permitir la compatibilidad de dos turnos, con lo que el funcionario lograría doble retribución, pero ninguno podría emplearse en más de dos, cosa que ahora sucede, ya que existen algunos con múltiples ocupaciones, ninguna de las cuales atiende.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 6.1205.)

### NECESIDAD DE UNA SOCIOLOGÍA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

72

El gran valor de la revista D.A.—entre otros—radica en que por primera vez se abordan, en serio, los problemas de la Administración y de sus funcionarios. Pero a través del contenido de lo hasta ahora publicado, echo de menos, quizá sea aventurado juicio, una atención a la condición "real" del funcionario. Hay que pensar que toda

reforma administrativa es para los hombres, pero lo más importante es que va a ser aplicada por otros hombres que tienen sus problemas, sus situaciones, ambiciones, vicios y virtudes. Por ello una auténtica necesidad es el estudio de la SOCIOLOGÍA DEL FUNCIONARIO o de la función, porque de la realidad efectiva de una y otra en conjunción se ha de derivar una serie de consecuencias a tener en cuenta para toda reforma. Los problemas que el maestro y su función plantea son radicalmente distintos, en todos los órdenes, de los que puede tener un catedrático de Universidad o, para ser más ajustados al tema, los de un peón caminero o los de un perito agrícola: los de un oficial de Correos de una pequeña provincia a ese mismo en un Madrid. Si no se atiende a todo ello, se corre el peligro del estéril naufragio.

Por ello bien tratados sean los problemas de la automatización de la productividad, etc.; pero atendamos a esa "sociología", donde encontramos la raíz de muchas cosas; que está ante nuestros ojos. ¿Qué supone el problema de la vivienda al funcionario? ¿Qué perjuicios o beneficios supone la excesiva permanencia en una pequeña localidad? ¿De qué manera puede evitarse la simultaneidad de ocupaciones y en qué modo perjudican a la función pública? La ayuda familiar, ¿responde a las necesidades reales de sus beneficiarios?, etc.

(Hoja de Sugerencia núm. 3.4100.)

#### CONVENIENCIA DE LA UNIFICACIÓN DE LAS MUTUALIDADES Y MONTEPÍOS DE FUNCIONARIOS EXISTENTES

73

Uno de los fenómenos administrativos más peregrinos es la existencia de múltiples Mutualidades y Montepíos integrados por funcionarios de la Administración, cuyos medios y prestaciones difieren notable y, a veces, escandalosamente. Siendo así que todos ellos surgen de la misma realidad—la Administración pública—y atienden al mismo fin—la previsión del futuro del funcionario público—, parece aconsejable su unificación, por lo menos en unos cuantos aspectos de su cometido.

Existen quienes se limitan a un socorro en el momento de la defunción del asociado y una modestísima pensión a la viuda o hijos con algunas modalidades. Otras se limitan a un capital de cierto volumen—notable a veces—, sin otra finalidad. No falta la que facilita servicio médico solamente; esto y medicinas, alguna. No es inexistente la que a los funcionarios en activo, e incluso excedentes voluntarios (y supernumerarios actualmente), les otorga mensualmente cantidades en metálico de estimable cuantía.

En cuanto a los medios, unas se mantienen del funcionario casi exclusivamente; otras, de este descuento y pólizas o participaciones en ingresos propios del Departamento ministerial; reciben algunas subvenciones oficiales; participan en multas y ventas de impresos para ciertas licencias o autorizaciones, etc.

¿No sería posible lograr una cierta unificación, aun comprendiendo que existen muchos factores diferenciales ya tradicionales, para conseguir un mínimo de asistencia igual en todos los casos? Una vez más, a la misma función y condición, en general,

hemos de registrar un trato diferente del funcionario por circunstancias ajenas a su auténtica condición de tal.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 6.0665.)

#### NECESIDAD DE CONSIDERAR LAS RELACIONES HUMANAS

74

La idea de estudiar y considerar el aspecto de las relaciones humanas en la Empresa privada, y lo mismo en el Estado, alcanza en estos momentos la máxima importancia real. Su explicación es fácil al sólo contemplar la “deshumanización” del mundo circundante al hombre; este mismo que vive “enajenado”, como diría Fromm, y tratado más como “objeto” (sea para la Empresa, sea para el Estado) que como “sujeto”.

Para la Administración—que a muchos se les representa como un Moloch en pleno siglo xx—llegar “humanamente” a los administrados es uno de los factores que más pueden contribuir a su popularización (o popularidad, si se cree más propio), sin cuya nota será inútil pretender nada. No creo que deba olvidarse que una Administración—pese a sus recursos potenciales—pueda ser plenamente eficaz si no logra una adhesión, una confianza del administrado; si éste no se siente identificado con los propios fines de la acción administrativa, no sólo en lo que personalmente pueda beneficiarle, sino en todo aquello que sea perseguido por la dinámica de los entes públicos. Por ello creo de la mayor necesidad el establecimiento de Oficinas de Información, de Centros de Orientación, de Propaganda incluso, de la propia Administración para contribuir a desterrar de una vez esa idea que la presenta al ciudadano como una “enemiga” con la que hay que “forcejear” en vez de colaborar. La educación del funcionario, la cortesía y la amabilidad, son condiciones que no aparecen en ningún programa jamás, pero que en los servicios muchas veces devienen factores de la máxima importancia sociológica. La conocida tiranía de la “ventanilla” tiene que dejar paso un poco a la “servidumbre” de ella, pues para ello los servicios son para “el público”.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 7.3645.)

#### NUEVA DEMARCACIÓN DE MUNICIPIOS

En la Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, celebrada el pasado verano en Santander, se trató de una nueva estructuración de las Delegaciones territoriales de la Administración Central; creo que es llegada la hora de que se piense también en una nueva y eficaz demarcación de las entidades locales, yendo a la fusión e incorporación de Municipios, ya que de los 9.212 Ayuntamientos españoles solamente 988 pasan de los 5.000 habitantes y 148 de los 20.000. Es el medio para que los Ayuntamientos dispongan de una economía fuerte y saneada, pudiendo con ello hacer frente a muchos servicios inexistentes e imprescindibles. Hay muchos Ayuntamientos que ninguna razón justifica su existencia, ni siquiera poderosas razones históricas, que en muchos

casos deben tenerse en cuenta. Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, a pesar de la distancia de alguno de sus poblados en relación a la capitalidad, cumplen perfectamente sus servicios y funciones administrativas.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 5.1544, de D. JOSÉ RAMÓN RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ.)

EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA  
PARA LOS SUELDOS DE LOS FUNCIONARIOS

76

Si las Empresas particulares aumentasen los sueldos a sus empleados y después les bajaran la cantidad aumentada para cobrarles el uso del ascensor, o del teléfono, o el desgaste de los escritorios, parecería la medida absurda por antieconómica.

Algo similar es lo que ocurre con los funcionarios, y con el hasta ahora llamado Impuesto de Utilidades, que sólo sirve para incrementar ficticiamente el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado. Puede que el sistema actual represente alguna ventaja, para mí desconocida, desde el punto de vista estadístico, pero ¿compensan tales supuestas ventajas el ímprobo trabajo de confección de nóminas, comprobación de las mismas, papeleo de ingresos y pagos “en formalización” y consiguientes horas de trabajo de personal de Hacienda que sería inútil, o podría dedicarse a funciones más fructíferas, si los ingresos fueran siempre líquidos, en la misma cuantía también líquida que ahora son percibidos?

A ello se podría unir el redondeo de cifras en múltiplos de 1.200, para que los pagos mensuales fueran siempre múltiplos de 100, lo que me parece que simplificaría igualmente los cálculos y sumas, reduciendo el trabajo notablemente.

Los suboficiales del Ejército están exentos de Utilidades, teniendo más ingresos que los funcionarios civiles modestos y no pasa nada.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 5.3512.)

INSTANCIA EN DOS PARTES PARA JUZGAR IM-  
PARCIALMENTE LA SELECCIÓN DE UN CONCURSO

77

Para evitar suspicacias en los concursos de personal administrativo, la instancia tendría dos partes—como este modelo en que escribo—y las dos separadas por una línea de puntos.

En la parte superior el solicitante escribiría su filiación personal y profesional. En la inferior, más amplia, un cuestionario-base para conocer su capacidad y “curriculum” y para estimar su puntuación en el concurso.

Una vez recibidas estas instancias, se levantaría acta del cierre de recepción y se enviarían a un notario. Este las numeraría, repitiendo el mismo número en las dos partes de la instancia. Una vez hecho esto, metería en un sobre o protocolo todas las partes superiores, enviando sólo las inferiores al Tribunal calificador. Este aprobaría los números y los remitiría al notario, quien identificaría a los autores por la parte de instancia que obrara en su poder.

Se destruiría así no sólo la suspicacia de la "recomendación", sino la recomendación misma, puesto que se vería lo difícil de la identificación del curriculum. Entre funcionarios concursantes vendría a ser muy parecido. Y aun tratar de identificarlo por el *test* de la parte inferior induciría a equívoco.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 4.0466, de D. EUGENIO DE RIOJA.)

#### SERVICIOS DE INFORMACIÓN EN LAS OFICINAS PÚBLICAS

78

Lo mismo que en muchas Empresas privadas y paraestatales existe una oficina de información al público (Iberia, RENFE, Telefónica), debería establecerse análogo servicio en absolutamente todas las oficinas del Estado con carácter general y obligatorio para orientar y ayudar a los particulares, facilitar el funcionamiento del propio servicio, evitando errores del público, y, sobre todo, reducir la permanencia en las oficinas de personas extrañas que impiden el normal trabajo burocrático.

Igualmente se nota la necesidad de que siempre exista un ordenanza con una máquina de escribir dispuesto a rellenar correctamente instancias, impresos, declaraciones, etcétera, al que incluso se le podría señalar una modesta, pero obligatoria y uniforme retribución, que el público pagaría gustoso al utilizar sus servicios, que siempre habrían de tener carácter voluntario. Se evitarían muchos paseos inútiles y se ahorrarían horas perdidas e impresos inutilizados.

Ambos servicios, de información y colaboración, podrían funcionar conjuntamente, y servir de base para el establecimiento de un Servicio Central, que poniéndose en contacto con los de las oficinas correspondientes habría de actuar con mayor rapidez y eficacia.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 1.4219.)

*N. de la R.*—La idea expuesta en esta Sugerencia ha sido plasmada en la nueva Ley de Procedimiento administrativo en su artículo 33.

#### JURISDICCIÓN ESPECIAL DE TASAS

79

La Jurisdicción Especial de Tasas se creó en 1940 mediante normas que carecen de rigor y de sistemática mínimamente jurídicas. Tuvieron, para su vigencia, la exclusiva razón de las difíciles circunstancias que atravesaba el país en aquella época.

Es necesario reformar totalmente la Jurisdicción y el sistema, y si se considera indispensable en la política económica del país mantener una procesalidad de tal índole, que se promulgue una ley especial de faltas y delitos económicos en los que entienda la Jurisdicción ordinaria mediante un procedimiento breve.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 3.2384, de D. LUIS CORRAL Y FELIÚ.)

PROHIBICIÓN DE LA FÓRMULA "QUEDAN DEROGADAS  
CUANTAS DISPOSICIONES SE OPONGAN A LA PRESENTE"

80

La extraordinaria floración de disposiciones administrativas en general, y en ciertos ramos, como aduanas, abastos, impuestos, etc., en particular, provoca extraordinarias dificultades para determinar el derecho vigente en cada caso concreto.

Pero el problema se agudiza por el empleo de la fórmula habitual derogatoria, que se limita a disponer: "Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente", porque generalmente no es sencillo determinar si existe oposición o bien simple aclaración o complemento, además de que se hace imprescindible consultar todas las disposiciones precedentes para llegar a determinar si quedan vigentes en parte por no haber total oposición con la nueva.

Por ello debería dictarse una norma de general observancia para todos los ramos, imponiendo que la derogación deba hacerse en forma concreta y determinada, con objeto de eliminar textos inútiles.

Y si a ello se uniera la clasificación decimal de las disposiciones, y en cada una la referencia concreta a la que deroga, modifica, aclara o complementa, mucho mejor todavía. Así se iría preparando poco a poco el camino para refundiciones totales o parciales, que llevarían hacia la codificación insensiblemente, dentro de lo que es posible en el Derecho administrativo, que es bastante.

*(Hoja de Sugerencia núm. 3.3424.)*

*N. de la R.*—En el artículo 129, párrafo 3.º, de la Ley de Procedimiento administrativo, se recoge la idea expresada en esta sugerencia.

UNIFICACIÓN DE NÓMINAS

81

Actualmente es regla general en el pago de emolumentos a los funcionarios la existencia de multitud de pequeñas gratificaciones, que exigen la preparación, confección, revisión y firma de ingente cantidad de nóminas.

Concretamente en cierto Cuerpo del Estado, los ingresos derivan de los siguientes conceptos:

Sueldo. Gratificación del 30 por 100. Gratificación fija según categoría. Gratificación del 80 por 100 por servicios extraordinarios (que, sin embargo, es percibida mensualmente). Gratificación del 30 por 100 por casa-habitación. Gratificación por desempeño de otro servicio anejo al cargo y eventualmente para determinados funcionarios del Cuerpo, Ayuda Familiar y otra gratificación por otro servicio anejo en determinadas localidades.

Como, además, los restantes funcionarios de la misma oficina (poco numerosa) per-

ciben diferentes gratificaciones y por distintos conceptos que el jefe, resulta que el habilitado tiene que confeccionar y la Hacienda revisar y pagar diez nóminas para una docena de empleados, cuando deberían ser suficientes dos.

Simplificaría mucho una disposición general estableciendo que todos los funcionarios percibirán exclusivamente su sueldo y una sola gratificación o complemento de sueldo, igual a la suma de todas las cobradas en la actualidad, y cuando por carestía de vida o nuevo servicio fuere conveniente un aumento de ingresos, bastaría con disponer que se incremente el sueldo o el complemento en tantas pesetas o en determinado porcentaje, con lo cual sería evidente la sencillez del proceso y además se abriría camino hacia la deseable igualación de los funcionarios de similar categoría que prestan servicios en diferentes departamentos, puesto que se podrían de relieve las actualmente injustificadas diferencias existentes, fruto muchas veces de una privilegiada influencia de determinados Cuerpos.

A ello debería unirse la existencia de Habilitación única provincial por Ministerio, excepto en Madrid, que pudiera ser por Direcciones Generales, y el reconocimiento del pago por cheque, transferencia bancaria o giro postal, uniendo a la nómina el justificante correspondiente, al que se consignaría una referencia en el lugar para firma del "recibí". Con ello, la remuneración de los habilitados podría reducirse al 0,5 ó 0,25 por 100, dado el volumen de sus pagos y la simplificación de trabajo.

*(Hoja de Sugerencia núm. 4.3620.)*

#### SERVICIO DE RELACIONES PÚBLICAS

82

Posibilidad de creación de un Servicio de Relaciones Públicas en el seno de la Administración en el que se ingresaría tras cursillos entre los funcionarios seleccionados, que deberían poseer, además de título superior, don de gentes, facilidad de palabra y dos idiomas además del materno. Los referidos funcionarios dependerían de la Presidencia del Gobierno, la cual los asignaría a los distintos departamentos ministeriales, según las necesidades de los mismos y procurando que sus aptitudes encajaran en los fines del departamento en que fueran a desempeñar su cometido.

De este Servicio de Relaciones Públicas surgirían los Comités para el trabajo en equipo y para observar el comportamiento de los componentes de las reuniones y consejos de tipo deliberatorio, a efectos de "estimación" o "valoración" del personal examinado.

*(Hoja de Sugerencia núm. 5.3846.)*

#### DEDICACIÓN, PERMANENCIA, RETRIBUCIÓN

83

Los concienzudos trabajos publicados en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA muestran cuán dificultosa ha de ser la redacción del nuevo Estatuto de Funcionarios que se propone promulgar el Gobierno. Las dificultades provienen, principalmente, de las

“situaciones creadas” y de los diversos regímenes de trabajo y remuneración establecidos, de hecho, en la Administración española. Estas dificultades ante el proyectado Estatuto estarían resueltas en inmensa mayoría si pudieran adoptarse rígidamente las normas que después se enumeran. De otra forma, el problema no veo probable que tuviese verdadera solución.

- 1.ª *Dedicación plena* del funcionario a su cometido.
- 2.ª En consecuencia, a ningún español se le podrá otorgar en activo más que *un cargo*, sea del Estado, la Provincia o el Municipio.
- 3.ª Jornadas de trabajo que totalicen *cuarenta horas semanales* para lograr el rendimiento preciso.
- 4.ª *Permanencia* inexcusable en el lugar del trabajo, condición que acabaría con abusos y subterfugios.
- 5.ª *Retribución suficiente* regulada, de modo principal, con trienios o quinquenios, procedimiento a mi parecer el más justo. Aparte, gratificaciones por jefatura, etc. La cuantía de emolumentos, dado este régimen, no podrá ser ficticia, sino que atenderá *por completo* al coste real de la vida.

*Notas explicativas.*—Soy partidario del régimen de trabajo que tienen los americanos: ocho horas por jornada, pero con el sábado libre.

Me parece favorable para muchos funcionarios, con beneficio para el Estado, el establecer modalidades distintas *en el trabajo de la tarde*: grupos de funcionarios en los que variarán sus horas de entrada y salida, pero no la totalidad de la jornada, igual para todos. De esta manera se acabaría con las llamadas “horas punta”, grave problema de transportes, que hay que resolver actualmente. Sería deseable la instalación de sencillos restaurantes en los lugares de trabajo para funcionarios, que faciliten el establecimiento de estos turnos diversos en la tarde. Podría también haber turnos extraordinarios los sábados y hasta los domingos, necesarios en algunos servicios, a cargo de jubilados útiles o funcionarios retribuidos con horas extraordinarias.

(*Hoja de Sugerencia* núm. 5.2245, de D. JESÚS MOLINERO MANRIQUE.)

### III. CORRESPONDENCIA

Se han remitido:

Al Gabinete de Estudios de la Reforma Administrativa de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, copias de las Hojas de Sugerencia números 3.3803 y 6.4649, remitidas por D. Francisco López-Nieto Mallo y D. Luis Trinchau Martín, y las números 5.3990, 5.4756, 6.1717, 6.3098, 4.0732 y 2.3570, de carácter anónimo.

A la Secretaría General Técnica del Ministerio de Obras Públicas, copia de las Hojas de Sugerencia números 5.1522 y 1.2449, remitidas por D. Juan Lara Lara.

A la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, copias de las Hojas de Sugerencia números 2.0967, remitida por D. José María Treviño Muñoz, y de la número 4.2464.

Al Secretario general de la Dirección General de Seguridad, copia de la Hoja de Sugerencia número 6.4800.

N. DE LA R.—Por error figuran en el número anterior, como remitidas a la Dirección General de Administración Local copia de las Hojas de Sugerencia números 5.0207 y 1.4494, enviadas por D. Manuel Blanco y Pérez del Camino, cuando corresponden, en realidad, a los números 4.1591, firmada por D. Corpus Rasero San Vicente, y 5.2741, de procedencia anónima.