

D TEMAS

DE CARA A LOS ESTATUTOS DE FUNCIONARIOS

35.081 : 352(46)

Por **RICARDO RUIZ-BENITEZ DE LUGO Y RUIZ**

En este interesante trabajo el Oficial Mayor de la Presidencia del Gobierno expone las ideas fundamentales que deben presidir la reforma del Régimen de funcionarios, tanto de la Administración Central como de los organismos autónomos, y las posibilidades de estudiar conjuntamente ambas reformas.

LA POSIBILIDAD DE DOS ESTATUTOS DE FUNCIONARIOS

La Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre Régimen Jurídico de las Entidades estatales autónomas, dispone explícitamente, en su artículo 82, la confección de un Estatuto general de los funcionarios al servicio de los organismos autónomos, y crea, en su disposición transitoria quinta, el órgano encargado de su redacción.

Podemos, por tanto, desde ahora, hablar de la posibilidad de dos estatutos de funcionarios, puesto que es indudable que la relación de los que prestan servicio en la Administración Central habrá de ser regulada por un nuevo Estatuto, como se propugna, o por el de 1918; pero en todo caso, lo que resulta insoslayable por imperativo legal, es la confección de la norma que rija las relaciones de los funcionarios de los organismos autónomos con los dichos organismos.

No obstante, la regulación del personal de la Administración central y de la Administración institucional no puede ni debe ser diferente más que en determinados y concretos aspectos, ya que, en definitiva, carecería de lógica, que la regulación de las relaciones del trabajo fuesen diversas en funciones similares, únicamente por la razón de la autonomía financiera del organismo en que se presten.

El proyecto de Estatuto del personal de los organismos autónomos,

por precepto de la Ley, habrá de estar en poder del Gobierno en el mes de octubre del presente año de 1959. Lo que no se puede predecir —están muy avanzados los estudios— es cuándo se someterá a la consideración del Consejo de Ministros el Estatuto que ha de sustituir al de 1918.

LA TRASCENDENCIA DE CADA UNO DE LOS ESTATUTOS

La Ley de Entidades estatales autónomas ha venido a aclarar la situación jurídica del personal que presta servicio en los organismos autónomos. Por cuanto no estaban acogidos ni sometidos a los preceptos de la Ley de 1918, se les había venido negando la consideración de funcionarios públicos, aun cuando fuese pública la función que desempeñaban. Para los que hasta la publicación de esta Ley que comentamos eran ellos los únicos funcionarios del Estado, significaba la condición de precario de aquéllos una contrapartida a su retribución, en general superior a la que recibían los integrados en los Cuerpos generales de la Administración. Ha desaparecido esa diferencia, como no podía menos de ser, pues las situaciones de hecho prolongadas acaban creando derechos.

Quienes prestan servicio en los organismos autónomos han de esperar del Estatuto que se redacte un desarrollo de los preceptos de la Ley, partiendo de la consideración de funcionarios públicos que ella les ha dado. Si se les han de reconocer tantos derechos como tienen los funcionarios de la Administración central; si han de ver su permanencia tan garantida; si se ha de respetar la antigüedad para el ascenso; si han de ser sus retribuciones movidas por sus años de servicios, etc., etc., son incógnitas que ha de despejar el Estatuto que se redacte.

Para los funcionarios de la Administración del Estado no cabe duda que todos estos problemas están superados, y que el respeto a los derechos adquiridos, base de toda relación contractual entre el Estado y sus servidores, ha de producirles la seguridad de que poco nuevo les puede traer su Estatuto. Todos los pasos que se dan y cuantas demandas se hacen para que se sustituya el de 1918, no persiguen más fin que el económico. Son legión los funcionarios del Estado que, por considerar que un nuevo Estatuto ha de resolver sus problemas económicos, propugnan porque se dicte con toda rapidez.

LOS FUNCIONARIOS ANTE SU RETRIBUCIÓN

Lo que en el año 1918 podía ser básico, por cuanto se iba a crear una situación de derecho inexistente, resulta hoy fácil y sencillo, pues bastará con copiar los preceptos de la Reglamentación laboral más modesta para encontrar en ellos cuanto se refiere a la prestación del servicio y al respeto que merecen cuantos lo realizan. No hay, en definitiva, más que un problema esencial: el de la retribución. Para resolverlo es indispensable, en primer lugar, conocerlo. Y se diga cuanto se quiera, el hecho cierto es que el Estado desconoce cuánto le cuestan sus servidores, y posiblemente tampoco lo sepan con certeza los organismos autónomos.

Poseemos varias estadísticas, en las que se fija el importe del coste total del personal del Estado; pero creemos que el estimar como ciertos sus datos nos llevaría al error.

En buena técnica presupuestaria sería suficiente el sumar el 1-1 y el 1-2 con los gastos por viajes, dietas y asistencias de todos y cada uno de los Ministerios para establecer el coste del personal del Estado. La realidad no es así, por cuanto a ello habría que añadir las percepciones por Cajas y Fondos extrapresupuestarias, más otras muchas que proceden de créditos globales, que al distribuirse, destinan una parte de su importe para personal.

Indudablemente que esto es un caos, al cual se ha llegado por imperativo de circunstancias, superiores a cualquier fuerza legal.

Se dictó el Estatuto del 18 en las postrimerias de la Guerra Mundial, y tras el armisticio de Compiègne vino la subida de precios, el cambio de valor del signo monetario y toda la alteración de la economía que se produce en una postguerra. En lo económico, podemos decir que el Reglamento del 18 nació muerto, o por lo menos, moribundo. Hubo que salvar las situaciones que en la economía doméstica ello producía, y para conseguirlo, cada uno de los Cuerpos de la Administración subió su escalón. Leyes y más leyes (sería curioso hacer el recuento de las dictadas desde 1918) modificaron los escalafones de cada uno de los Cuerpos de la Administración, y hay alguna que ocupa dos páginas de la *Gaceta*, sin otra justificación que la de aumentar una plaza de Jefe de Administración. Los Cuerpos pretendieron, y consiguieron, hacerse más numerosos, no siempre porque la función lo requiriese, sino porque a mayor base, mayor cabeza. No importaba que un solo Cuerpo

fuese el favorecido, pues ello suponía dar armas a los demás para que, apoyándose en aquel triunfo, consiguiesen, por lo menos, igualarlo, por lo que, si no expresa, sí tácitamente, se procuraba mantener las desigualdades, para que existiese siempre un escalón superior que alcanzar.

Llegó un momento en que no podían justificarse los aumentos de plantilla, y en el que, lógicamente, los Ministros de Hacienda pusieron «pies en pared» y cortaron ese aumento singular de los sueldos Cuerpo por Cuerpo. Pero la vida seguía demandando mayores ingresos y hubo que parangonar las retribuciones del Estado con las que se percibían en la empresa privada. Entonces empezaron a proliferar los fondos especiales, que se nutrían de una tasa o exacción, que, por ser nueva, no mermaba los ingresos del Erario, y que, al distribuirla, tampoco, en consecuencia, aumentaba sus gastos. No afectaba a derechos pasivos, resolvía una situación que era de justicia solucionar y quitaba del Ministerio de Hacienda la preocupación del aumento de gastos de personal. Ello trajo consigo el que surgiesen y se fortaleciesen las Mutualidades, ricas o pobres, según la capacidad económica de sus componentes, que habrían de atenderles en el momento del retiro, ya que, en otro caso, aun el 8 por 100 del sueldo regulador significaría la miseria, puesto que este sueldo constituye hoy, en muchos Cuerpos, una décima parte de los ingresos de sus funcionarios.

Sería muy difícil constituir grandes agrupaciones de funcionarios sobre la base de su retribución. Entre aquellos a quienes el Estado ha exigido los mismos conocimientos para su ingreso, existen las situaciones más diversas, no sólo ya por el Cuerpo a que se pertenece, sino también por el destino que se ocupa.

Por ello, ahondando más en el problema, podríamos llegar a la consecuencia de que si la gran mayoría de funcionarios propugna un nuevo Estatuto, existen minorías muy fuertes, más por su calidad que por su número, que nada esperan ganar de su publicación y que, como máximo, desean que en él se respeten situaciones ya adquiridas.

Pues bien; para llegar a saber si esa situación debe respetarse y si las otras deben corregirse, es indispensable conocer al detalle la situación de cada uno de los cerca de 600.000 funcionarios del Estado en dos aspectos esenciales: el de su retribución y el de dedicación a su función

CONTENIDO DEL ESTATUTO DE FUNCIONARIOS

El nuevo Estatuto de Funcionarios sólo puede ser una Ley básica en la que se señalen los propósitos del Estado con respecto a sus servidores.

Si se sienta el principio de que el funcionario sólo debe ser funcionario, con una incompatibilidad absoluta para cualquier otro trabajo, aun cuando éste se realice fuera de las horas de oficina—principio mantenido en alguna Administración extranjera, con el afán de que para el Estado se trabaje con las facultades intelectuales sin haber sido agotadas por trabajos particulares—, habrá de señalarse en el Estatuto cómo se ha de llegar a conseguir. Más claramente expuesto: el Estatuto o los Estatutos han de señalar unas metas, y lo que es más difícil, las normas de Derecho transitorio para alcanzarlas.

En conversaciones irresponsables, casi todos los funcionarios expresan que una dedicación absoluta a la función haría disminuir en un 50 por 100 el número de los servidores del Estado. Si partimos del hecho de que, en general, sólo la jornada de la mañana es laborable para las Oficinas del Estado, la consecuencia es, a todas luces, lógica.

Ahora bien; no puede ni debe pretenderse declarar a cierraojos a extinguir el 50 por 100 de todas las plantillas, ni ha de olvidarse que las juventudes que salen a la vida deben tener puertas suficientemente abiertas, no sólo para que con ellas puedan conseguir un medio de desenvolverse, sino también porque tiene mucha importancia el que inyecten su aire juvenil al Estado, con sus costumbres y sus apasionamientos, pues, en otro caso, la Administración llegaría al cabo de unos años a enquistarse en la psicología de los hombres maduros y, en consecuencia, a desviarse de la del país.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE PERSONAL CIVIL DEL ESTADO

Los dos estatutos de funcionarios de que hemos venido hablando (si es que dos son necesarios), en cuanto han de señalar metas y caminos, han de traer consigo la creación del órgano encargado de alcanzarlos y de recorrerlos. Ha preocupado grandemente, siempre que se ha hablado o escrito de este órgano de la Administración, la dificultad que puede entrañar su creación para el desenvolvimiento normal de los diferentes Cuerpos, y muy especialmente para cuanta inde-

pendencia es necesaria a cada uno de los Departamentos ministeriales u organismos administrativos para disponer de su personal.

Para atajar esos temores, rechazamos, en primer lugar, la denominación de Dirección General de la Función Pública, que en algunas ocasiones hemos visto dar a este nuevo organismo, pues precisamente lo que no debe hacer, si no quiere caer continuamente en problemas de competencia, es inmiscuirse en la función.

A escala reducida se han hecho en la Presidencia del Gobierno dos ensayos de Dirección de Personal y ambos con pleno éxito.

En 1925 se creaba el Cuerpo de Porteros de los Ministerios Civiles para cortar la anarquía que en el nombramiento de Ordenanzas se venía produciendo. Desde entonces ha venido funcionando, sin que haya surgido ni un problema de competencia. Lo orgánico se rige desde la Presidencia del Gobierno; lo funcional lo dirige cada Jefe de Centro, con sólo las limitaciones genéricas que son lógicas; que no sería normal que un portero desempeñase funciones de Jefe de Sección ni que se dedicase a la carga o descarga de carbón.

Recientemente, con motivo del cese de nuestro Protectorado de Marruecos, se ha hecho otro ensayo, y así, más de un millar de funcionarios de nuestra antigua Administración marroquí dependen orgánicamente de la Presidencia y prestan sus servicios en otros organismos.

En gran escala, algo así tendría que hacer la Dirección General de Personal Civil del Estado, pero alcanzando un extremo al que hasta ahora no se ha llegado en los ensayos efectuados, y es el relativo a la retribución. No puede consentirse por más tiempo el que la propia Presidencia del Gobierno, necesitada de funcionarios de unos y otros Cuerpos, se vea impedida de destinar a su servicio a quienes de ella dependen, porque esto significa reducir a una cuarta parte la retribución que en otros organismos están recibiendo. Que los funcionarios con los mismos años de servicios, iguales conocimientos e idéntica función tengan percepciones distintas en razón al rótulo del Departamento ministerial al que estén adscritos, supone un cantonalismo a todas luces injusto y desorganizador. Si todos los españoles son iguales ante la Ley, todos los funcionarios deben ser iguales ante el Habilitado si iguales son sus servicios.

En lo económico es labor fundamental de la Dirección General de Personal Civil del Estado descubrir, en primer lugar, cuánto dinero in-

vierte el Estado en su personal. Podrá establecerse como premisa fundamental que el Estado no va a gastar más ni va a gastar menos, fijando el más en la proporción actual entre la cifra total del Presupuesto de Gastos del Estado y la que actualmente se destina a sus funcionarios, y sufriendo esta última las variaciones proporcionales que aquélla tenga.

Habrán de respetarse las situaciones adquiridas siempre que no sean totalmente injustificadas, y habrá de irse buscando que aquellos mal retribuidos lleguen a alcanzar a los bien pagados, sin que los primeros vean mermados sus ingresos.

No es esta labor de un mes, ni puede, por tanto, alcanzarse a los veinte días de promulgada una ley; ha de obtenerse por el único medio que está en nuestras manos, en ésta como en todas las facetas de la actividad, por la productividad. Para producir más será, en primer lugar fundamental, que el funcionario se dedique a su función, y si poco a poco esto se va logrando, según vayamos consiguiéndolo, podrán irse aumentando las retribuciones, sin incremento del presupuesto de gastos de personal.

Amortizaciones de plazas, en unos casos, y limitaciones en el ingreso en Cuerpos, en otros, han de servir para resolver el problema.

Es indispensable la visión de conjunto, pues la singular lleva a las bajas globales, que en algún caso se han producido (Comisaría General de Abastecimientos, Fiscalía de Tasas, etc.), con quebranto para el Tesoro, quien ha pagado fuertes indemnizaciones, y con perjuicio para la organización administrativa, que ha perdido a empleados con más de quince años de experiencia, mientras en otro cantón de la Administración se celebraban oposiciones y concursos para cubrir plazas con principiantes, cuya preparación había de ser examinada y cuya experiencia se sabía nula.

Indudablemente que al Estado le surgen necesidades y problemas, que ha de resolver con la creación de nuevos órganos que requieren su personal. Pero también se puede afirmar que si esto ocurrió cuando aquel órgano superó el problema, siguió subsistiendo por inercia y en la necesidad de sostener a una masa de funcionarios, que de otra forma habría de ser declarada, por precepto de la Ley, en excedencia forzosa. Si se admite el transvase, aun respetando el acceso a los Cuerpos, posiblemente el Estado no necesitaría apelar constantemente

a la cantera pública para obtener sus funcionarios, pues los encontraría en el almacén de la Dirección General de Personal.

CÓMO NO TRABAJAR A CIEGAS

Ni las informaciones que se obtienen a través de los Habilitados, ni las que se producen por declaraciones más o menos formularias, nos llegan a dar una idea exacta de la situación actual. Esta sólo puede obtenerse a través de los propios funcionarios, contrastada, una vez que se reciba, con cuantos medios se deseen... y hay muchos.

Para que estas informaciones sean veraces han de conseguirse no mediante juramentos ni amenazas de sanción, sino únicamente llevando al convencimiento de cada uno de los declarantes, que, puesto que han de ser respetadas las situaciones adquiridas, deben exponer la que tengan, por muy favorable que sea, como único medio de poder, más tarde, exigir el respeto.

Tanto en lo económico como en las horas de trabajo es indispensable conocer el detalle. Posiblemente una vez conocido sean otras que las apuntadas las soluciones que se han de aplicar. Por eso, los estatutos han de ser muy básicos y muy genéricos, para que, sin truncar sus fines, luego, con medidas de Gobierno, puedan encontrarse caminos y, si es posible, atajos.

Es arriesgada pretensión escribir sobre los estatutos de funcionarios, pues lógicamente cada uno de los que sirven al Estado ha concedido su estatuto propio. Muy probablemente la visión por primas particulares y de necesidades inmediatas haga difícil cualquier legislación sobre funcionarios, pero es incuestionable que cuanto más se demore el emprender un camino, más lejos estará la meta a lograr.