

**CONSIDERACIONES
SOBRE EL ESTATUTO
DE
FUNCIONARIOS DE 1918**

35.081.71:35.047(46)

Por JOSE LOPEZ-NIEVES

Ante la reforma del régimen de funcionarios, el autor de este trabajo estudia el Estatuto vigente, analizando las normas que deben conservarse y las que deben ser modificadas. Expone además los preceptos de este Estatuto que no se han cumplido y la causa de su incumplimiento.

I. INTRODUCCION

Para acometer el estudio de una reforma del régimen actual de funcionarios puede ser interesante, para enfilar mejor la proa hacia el porvenir, echar una ojeada al Estatuto vigente, limitando el examen, a la Ley de Bases de 20 de julio de 1918 y al Reglamento para su aplicación de 7 de septiembre de 1918.

De este examen podemos sacar consecuencias y enseñanzas que es conveniente dejar expuestas por si merece la pena tomarlas en consideración. La primera consecuencia a la que hemos llegado ha sido la siguiente: Si, en general, se hubiera dado estricto cumplimiento al contenido de aquellas disposiciones legales es probable que su renovación total no fuera hoy tan acuciante y que un retoque, más o menos profundo, hubiera bastado para ponerlo al día. De nada valdrá cuanto se proyecte para el nuevo Estatuto de Funcionarios si al mismo tiempo no se toman las medidas imprescindibles para que su contenido se cumpla por todos. No es el transcurso del tiempo, en la mayoría de los casos, lo que desgasta y hace ineficaces o inoperantes las leyes, sino su falta de cumplimiento, que si es parcial, como en este caso, va produciendo una relajación seguida de falta de eficacia que acaba por hacerla impracticable y necesariamente sustituible. Más adelante se encontrará la razón de ser de estas afirmaciones.

Uno de los primeros objetivos a cubrir debe ser la generalidad de aplicación. Si todos los ciudadanos somos iguales ante la ley, no parece que sea herético afirmar que todos los funcionarios deben ser iguales ante el Estatuto que ha de regular sus obligaciones y sus derechos. Si la nueva Ley de Procedimiento administrativo tuvo como una de sus principales razones la unificación del procedimiento en los distintos organismos administrativos, parece lógico que el sistema se aplique también a quienes tienen que cumplir y hacer cumplir tal Ley. Hoy

son seguramente más los Cuerpos que tienen una ordenación o reglamentación singular y privativa, que los que están sometidos al vigente Estatuto de Funcionarios.

Es cierto que son muy diferentes las funciones que realizan los funcionarios del Estado; que ni todos son pura y exclusivamente administrativos y sedentarios ni tampoco son todos extra-administrativos y de movimiento o constante traslación; que así como en unos servicios se pueden establecer horarios y jornadas determinados y fijos, en otros no puede hacerse por la índole especial de los servicios mismos. Y así vemos que, mientras es posible fijar horarios de oficina para las labores administrativas, sería inútil pretenderlo para las funciones de policía; que los que tienen su principal radio de acción en el campo no pueden fácilmente regularse de la misma manera que los que tienen a su cargo una labor docente. Todo esto es evidente y ni nosotros ni nadie puede negarlo; pero por mucha que sea la dificultad siempre existirá la posibilidad de coordinar estas disparidades. Cualquier cosa sería moral y éticamente mejor que la consolidación de castas y grupos con un marcado sello de diferenciación dudosamente justificado.

II. LEY DE FUNCIONARIOS DE 1918

1. DISPOSICIONES INCUMPLIDAS

a) *Selección de funcionarios*

La base segunda de la Ley de 20 de julio de 1918, que se refiere al ingreso, después de afirmar que éste tendrá lugar mediante oposición, tanto si se trata de funcionarios técnicos como de auxiliares, dice que habrán de seguir después los estudios que se habrán de organizar en cada Ministerio, habilitándose con ellos para desempeñar cargos de plantilla, y luego de indicar que estas enseñanzas tendrán carácter más bien práctico que teórico, manda lo siguiente: «Cada Ministerio publicará sin demora un reglamento especial acerca de tales enseñanzas.» No es una mera indicación, un consejo; es un mandato explícito y terminante: «publicarán sin demora». Han pasado más de cuarenta años y no tenemos noticias de que tal mandato haya sido obedecido, salvo alguna excepción aislada. Y que era un deseo vehemente del legislador que estas escuelas se constituyeran lo prueba el artículo 14 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, que dice que cada Minis-

terio regulará las enseñanzas a que se contraen los tres primeros párrafos de la base segunda de la Ley de 20 de julio de 1918 y el apartado F) del artículo 4.º de este Reglamento, ajustándose a las normas que da en siete apartados, y que comprenden: Clases prácticas de tramitación de expedientes; resolución de consultas y preparación de acuerdos sobre asuntos propios del Ministerio respectivo; cursos periódicos con finalidad también esencialmente práctica acerca de las materias siguientes: Procedimiento administrativo y contencioso-administrativo, organización de los servicios públicos con aplicación especial al ramo de que se trate y legislación sobre contabilidad del Estado. Todo quedaba previsto, no solamente la creación de las escuelas, sino las materias a estudiar, nombramiento de profesores, horarios de clases, etc., etc., y, sin embargo, todo quedó en letra muerta y enterrada en las páginas de la *Gaceta de Madrid*.

Hemos leído recientemente, incluso en esta Revista, muchos trabajos y artículos sobre el particular; se viene haciendo algo así como una campaña de propaganda en pro de las escuelas de formación de funcionarios, de cursillos de capacitación, de viajes de estudio para perfeccionamiento y se citan ejemplos de escuelas similares en el extranjero. Nos parecen magníficos estos trabajos y estos estudios y dignos de aplauso y encomio los afanes que se manifiestan; pero puede ser oportuno recordar en estos momentos que todo eso estaba ya en la mente del legislador y en la letra de una disposición legal española hace más de cuarenta años, no obstante lo cual nada se ha hecho.

Pero no es este punto el único que se presta al comentario, hay muchos más. El artículo 3.º del Reglamento de 7 de septiembre de 1918 dice que se reputará nulo, para todos los efectos, cualquier nombramiento de empleados temporeros que se hubieren hecho o se hicieren con fecha posterior al día 24 de julio de 1918. ¿Se ha cumplido esto? ¿Cuántos temporeros habrán sido nombrados en estos cuarenta años?

b) *Obligaciones de los funcionarios*

El artículo 30 dice que los funcionarios asistirán a la oficina los días laborables seis horas como mínimo, que se adaptarán a las necesidades de las respectivas Dependencias. Complementaron esta disposición las Reales Ordenes de 17 de septiembre de 1918 y 26 de octubre de 1918, la primera de las cuales fijó las horas de oficina de nueve

a una por la mañana y de tres a cinco por la tarde, y la segunda fijó el horario de oficinas desde las ocho de la mañana hasta las dos de la tarde, sin interrupción. No hacemos, por ociosa, la pregunta de su cumplimiento, pero sí nos parece recordar que ni en el mismo año 1918 se cumplió, pues el horario más amplio fué de nueve de la mañana a dos de la tarde.

«Los funcionarios residirán—dice este artículo—donde su función radique y no podrán ausentarse de la residencia oficial sin licencia concedida por autoridad competente. Los que se ausentaran sin obtenerla podrán ser declarados cesantes.» Recordamos, aunque muy vagamente, que se dictó disposición, en virtud de la cual se concretaba que la distancia máxima a que podían vivir los funcionarios era a nueve kilómetros de su puesto de trabajo.

c) *Derechos de los funcionarios*

La base tercera de la Ley de 20 de julio de 1918, después de afirmar que los ascensos serán por antigüedad en las dos escalas, Técnica y Auxiliar, dice que en la Escala Técnica, para ascender a Jefe de Negociado, se establecerán dos turnos, uno de antigüedad y otro de oposición entre oficiales. Para el ascenso a Jefe de Administración se establecerán dos turnos, uno de antigüedad y otro de elección del Ministro. Tampoco tenemos noticias de que este precepto se haya cumplido; el turno de oposición entre oficiales se decía que producía el perjuicio, a los del turno de antigüedad, de anteponerles gente generalmente más joven; en el turno de elección del Ministro existía el riesgo latente de la parcialidad. Y así se hizo todo lo posible por conseguir que se cumpliera solamente el primer párrafo de la base, el ascenso por rigurosa antigüedad. El llegar así al escalafón cerrado se consideró un gran triunfo. Ahora parece que las corrientes van por otros cauces y es la escala única con quinquenios la que va teniendo más adeptos. Para nosotros ha sido siempre preferible y deseable la oposición, pues en el afán de superación en el trabajo y de perfeccionamiento del funcionario no vemos grandes diferencias entre el escalafón cerrado y la escala única con quinquenios. En los dos sistemas falta el deseo de perfección y el afán de esforzarse por conseguir una mayor capacitación.

Hasta aquí hemos venido contemplando casos de preceptos que no se han cumplido, pero que se han podido cumplir; pero también

existen otros en que posiblemente la falta de cumplimiento ha sido debida a una imposibilidad de hacer o a un hacer inconveniente. Y así podemos citar el contenido de la Ley de Bases en relación con las jubilaciones de los funcionarios y los derechos de viudedad y orfandad en favor de sus familiares. El Estado, viene a decir la disposición, no pagará en adelante haberes de jubilación a sus funcionarios ni pensiones de viudedad u orfandad a sus derecho-habientes, y para lo sucesivo se establecerá un convenio con el Instituto de Previsión, que se hará cargo de estos servicios. También esto, que era un mandato terminante, quedó en letra muerta, seguramente porque no se podía cumplir o no se debía cumplir; quizá porque no parecía moral ni humano que llegado el momento de la jubilación o del fallecimiento el Estado se desentendiera de las vicisitudes de aquellos hombres que le habían servido durante muchos años. Y después se ha visto claramente lo justo de no cumplir tal precepto, porque dentro de la fría y meticulosa interpretación de un contrato o de un convenio no hubiera podido tener cabida el calor humano de la caridad en la concesión de pensiones extraordinarias por motivos patrióticos o simplemente por mortales consecuencias del cumplimiento del deber.

Es decir que, además de justa, ha de ser viable la ley que venga a sustituir al actual Estatuto de Funcionarios, de tal manera que no solamente se deba cumplir íntegramente, sino que, además, se pueda cumplir.

Hasta aquí, y a sabiendas de que no hemos agotado el tema, lo que del Reglamento de 1918 vemos que no se ha cumplido, y seguramente, en sus líneas fundamentales, tendrá que incorporarse al futuro Estatuto.

2. DISPOSICIONES QUE DEBEN MODIFICARSE

a) Régimen disciplinario

Uno de los puntos del viejo Estatuto que más preocupaciones y quebraderos de cabeza nos ha proporcionado ha sido lo relacionado con las faltas en que pueden incurrir los funcionarios y los castigos o correcciones disciplinarias que se han de imponer para corregir aquéllas. Y no es la nuestra, precisamente, una posición teórica en esta cuestión, ya que por nuestra condición de Inspector de los Servicios del Ministerio de Hacienda hemos tenido que enfrentarnos en

más de una ocasión con este problema. Existe, a nuestro juicio, una carencia total de correlación entre causa y efecto, entre falta y castigo y al no proporcionarse ambos extremos se da el caso paradójico de que la dureza de la ley conduce a la impunidad, y así se dejan sin castigar muchas faltas por el convencimiento a que se llega de que el correctivo a imponer es desmesurado en relación con la falta cometida. Y si a esto se añade la altura e importancia de la autoridad que ha de imponer la sanción, que salvo en las faltas leves ha de ser el Ministro, previa formación de expediente, se llegará a la conclusión de que hoy solamente se castigan las faltas gravísimas, aquellas que no hay más remedio, por el decoro de todos, que conocer y castigar.

El artículo 58, al tratar de las faltas, las divide en tres clases: Leves, graves y muy graves.

Faltas leves

Son faltas leves: el retraso en el desempeño de las funciones que le estén encomendadas, cuando este retraso no perturbe sensiblemente el servicio; las que sean consecuencia de negligencia o descuido excusable, y la falta, no reiterada, de asistencia a la oficina durante las seis horas obligadas, sin justificación de causa. Estas son las faltas leves que contempla el Estatuto y que han de corregirse, según su artículo 60, con apercibimiento. Esta es la única corrección que no impone personalmente el Ministro ni lleva consigo la formación de expediente gubernativo. Parece que el apercibimiento es una corrección suave y que armoniza y está en proporción con la falta leve cometida; pero si se tiene en cuenta que ha de hacerse por escrito y que ha de constar en el expediente personal del funcionario como todas las correcciones, ya la cosa cambia de aspecto, pues no deja de ser una mala nota que puede ser bastante para impedir o retrasar el acceso a puestos de mando o de confianza. Pero es que, por otra parte, agrega el artículo 60, que el tercer apercibimiento producirá la imposición de multas en sus grados mínimo o medio, y que la imposición de tres multas, en su grado medio, y la de dos, en su grado máximo, determinarán el traslado de destino o de residencia del funcionario. De manera que, sacando las máximas consecuencias de lo que acabamos de recoger, tres faltas de negligencia o descuido excusable o tres faltas de asistencia a la oficina sin la debida justificación, pueden dar lugar al traslado de residencia del funcionario

responsable. Y, claro es, salvo contadísimas excepciones, no hay Jefe que cumpla este precepto, porque prefiere tolerar, aun con las consiguientes rabietas y disgustos, estas faltas leves antes de echar sobre su conciencia la imposición de un castigo desproporcionado con la falta.

Faltas graves

Son faltas graves: la indisciplina con los superiores; la desconsideración a las autoridades o al público en sus relaciones con el servicio; la falta reiterada de asistencia a la oficina durante las seis horas obligadas sin causa que lo justifique; la que afecte al decoro del funcionario; la señalada en el artículo 78 (los que se resistieren a ejercer los cargos de Presidente o Vocal de un Tribunal de Honor o a emitir su voto en la resolución que éste haya de adoptar); los altercados y peticiones dentro de la oficina, aunque no constituyan delito ni falta punibles; la informalidad o el retraso en el despacho de los asuntos cuando perturben sensiblemente el servicio, y las de negarse a prestar servicios extraordinarios en los casos que lo ordenen por escrito los superiores, por imponerlos necesidades de urgente e inaplazable cumplimiento. Estas faltas, según el citado artículo 60, han de corregirse con uno de los cuatro castigos siguientes: Multa de uno a quince días de haber, traslado de destino o de residencia, suspensión de empleo y sueldo de un mes a un año y pérdida de uno a veinte puestos en el escalafón. Todas estas correcciones, así como las que corresponden a las faltas muy graves, se impondrán, en cumplimiento de lo que dispone el artículo 61, por el Ministro del ramo, en virtud de expediente, con audiencia del interesado.

Todas estas faltas son acreedoras al castigo correspondiente; ahora bien, aun siendo absolutamente indispensable corregirlas, no cabe duda, al menos en nuestra modesta opinión, que un traslado de residencia o la suspensión de empleo y sueldo de un mes a un año, son castigos tan severos que pueden destrozar la vida del funcionario e incluso la de sus familiares, y, por ello, se busca la manera de reducir la importancia de la falta en el momento de su calificación—cuando decididamente no se prefiere ignorarlas—para atenuar también el castigo. Si a esto se agrega que en todos estos casos se ha de proceder a la incoación de expediente gubernativo, con audiencia del interesado y resolución del Ministro, incluso para imponer como castigo la

penalidad mínima de un día de haber, se llegará a la consecuencia de que por ser el procedimiento demasiado lato y por existir demasiada distancia en el tiempo entre el momento de cometerse la falta y el de imposición del correctivo, se desiste fácilmente de todo ello, y por este camino de la molestia y del engorro se llega también a la impunidad.

Faltas muy graves

Y, por último, se califican como faltas muy graves: el abandono del servicio; la señalada en el artículo 83 (pertenecer a asociaciones, agrupaciones o representaciones colectivas de funcionarios públicos, contraviniendo la negativa ministerial de aprobación a la Orden, también ministerial, de disolverlas); las contrarias al secreto que se debe guardar en los trabajos; la insubordinación en forma de amenaza individual o colectiva; la emisión a sabiendas o por negligencia inexcusable de informes manifiestamente injustos o la adopción de acuerdos con las mismas circunstancias; las faltas de probidad y las constitutivas de delito. Y estas faltas se castigan con postergación perpetua o con cesantía. Es innecesario establecer comparaciones equivalentes a las que hemos hecho al estudiar lo relacionado con las faltas leves y graves, pues la conclusión es la ya sentada: Desproporción, en general, entre falta y castigo. En cambio no encontramos en todo el Estatuto nada relacionado con la falta de puntualidad, con el retraso en la entrada o el anticipo en la salida de la oficina, faltas estas —nos parece que sí lo son— las más corrientes y prácticamente sin corrección reglamentaria.

Para apurar este punto de faltas y correctivos, y especialmente en relación con la última de las consideradas como muy graves, las constitutivas de delito, sería conveniente tener en cuenta para el futuro Estatuto de funcionarios, y hasta donde sea posible, las prescripciones del Código Penal en relación con el cohecho. No consideramos necesario copiar el precepto que trata de este punto, pero sí debemos advertir que es un arma de dos filos, que en más de una ocasión hemos visto que se embota de tal manera que llega a la completa inutilización.

Y para poner punto final a esta cuestión, recordamos que el artículo 59 del viejo Estatuto dice que los funcionarios que indujeron directamente a otros a la comisión de una falta incurrirán en la corrección señalada para la misma, aunque aquélla no se hubiera consumado. Este precepto se aplicará a los jefes que toleren y a todos

los funcionarios que encubran las faltas graves y muy graves de los demás. De esto se deduce que si, por ejemplo, un funcionario no asiste a la oficina de manera reiterada y casi permanente, incurriendo en falta grave, o muy grave si existe abandono del servicio, debe aplicarse al jefe que tolere tal estado de cosas el mismo correctivo a que se hizo acreedor su subordinado.

b) *La enfermedad y la capacidad física*

Otro punto del Estatuto que merece ser objeto de radical modificación es el relacionado con las enfermedades de los funcionarios a que se refiere el artículo 33. No hace falta afirmar que no se ha cumplido lo dispuesto sobre este particular por la sencilla razón de que es inhumano cumplirlo. Y precisamente porque no se puede o no se debe cumplir, es preciso hacerlo desaparecer, o regularlo de tal modo que pueda cumplirse por todos. Según el artículo citado, las licencias por enfermedad se concederán con sueldo entero por un mes. Cuando la enfermedad sea de mayor duración, habrá de comprobarse, y la prórroga de la licencia no se otorgará sino por Real Orden (hoy Orden ministerial), publicada en la *Gaceta de Madrid*, ahora *Boletín Oficial del Estado*. Lo corriente en estos casos, como todos sabemos, es conceder licencia por un mes con sueldo entero, prórroga por otro mes con medio sueldo y segunda prórroga por otro mes sin sueldo.

No deja de ser curioso que un funcionario que se encuentra enfermo, y ha de suponerse que de gravedad, haya de solicitar licencia de un mes por enfermo, y mucho más lo es que, cuando la enfermedad sea de mayor duración, haya de comprobarse—lo que, en todo caso, parece que debiera haberse hecho al principio—y después haya de dictarse una Orden ministerial otorgando la prórroga. Pero es que lo que llamamos «curioso» se convierte en inhumano cuando meditamos en el hecho de que la persistencia de la enfermedad por más de un mes lleva consigo la reducción del sueldo a la mitad, y si ésta aún persistiera, la última prórroga sería sin sueldo. Es decir, que cuando precisamente por la enfermedad los gastos familiares se aumentan considerablemente, como por todos es sabido, entonces el Estado, según el viejo Estatuto, sitia por hambre a los funcionarios y a sus familiares hasta llevarles a la indigencia por la falta total de sueldo. Contrastan en este sistema las disposiciones de orden laboral en relación con los obreros enfermos de empresas particulares y la Ley de 26 de diciembre de 1958, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del

siguiente día 29, sobre situación de los obreros y empleados que, sin tener la consideración de funcionarios, presten sus servicios al Estado o a los organismos autónomos, en relación con los seguros sociales obligatorios (Subsidio Familiar, Seguro de Vejez e Invalidez y Seguro de Enfermedad), actualmente existentes, o que puedan establecerse, y a los de accidentes del trabajo, mutualismo laboral y plus familiar.

La verdad es, ya sabemos que no descubrimos nada nuevo, que la licencia por enfermedad sólo se utiliza por el que está sano, ya que no hay nadie, ni jefes ni compañeros, que ante una enfermedad real sean capaces de imponer el cumplimiento del Estatuto en su estricto sentido. Y llegamos así a la consecuencia final, que no es otra que la de corregir en el futuro Estatuto este estado de cosas y redactarlo de tal forma que se pueda cumplir, porque legislar contra lo exigido por la propia naturaleza humana es obligar al incumplimiento de lo ordenado.

Determina el artículo 4.º del Estatuto las condiciones exigibles para tomar parte en las oposiciones de ingreso, y entre ellas no se tiene en cuenta el estado de salud del opositor ni su capacidad física. Es posible que hoy, en alguna oposición, se exija certificado médico que demuestre que el interesado se encuentra en perfectas condiciones físicas para desempeñar el cargo a que aspira; pero aparte de que esto no es general, es evidente que existe una gran diferencia entre el certificado médico extendido por el que lo suele ser de la familia y el certificado médico por titular del Estado, que pudiera poner de manifiesto si el aspirante padece alguna enfermedad infecciosa, o incurable, o lesión cardíaca o tuberculosa, disminución de facultades ópticas o auditivas, normal funcionamiento de sus miembros, especialmente los superiores, etc. Creemos que merece la pena tener en cuenta lo apuntado, porque así como es natural y humano que si durante la vida administrativa se adquieren dichas enfermedades u otras no mencionadas, sea por causa inmediata o no del cumplimiento de la función, soporte el Estado las consecuencias correspondientes, no lo es el que los aspirantes vengán a la Administración con taras que—incluso por la posibilidad de contagio—deben hacerles rechazables.

Con el precedente trabajo hemos pretendido colaborar indirectamente en la tarea de adaptación al momento actual del vigente Estatuto de Funcionarios. Si lo logramos, aunque sólo sea en parte, nos consideraremos satisfechos.