

DA COMUNICACIONES E INICIATIVAS

HOJAS DE SUGERENCIA

2

BENEFICIOS PARA HIJOS DE FUNCIONARIOS

20.59

En el Estatuto de Funcionarios debería consignarse que el Estado concediera derecho a matrícula para toda clase de enseñanza primaria, media y superior, con pago reducido y becas en las normas que se fijarian.

Igualmente debería establecerse que a los hijos de funcionarios del Estado se les otorgara plaza, sin consumir número, a los que resultasen aprobados con el mínimo de puntuación.

El Estado no debe ser menos en ayudar a los que le sirven que muchas Empresas, Compañía Telefónica, Ferrocarriles, etc., que son siempre preferidos los hijos y aún nietos y hermanos, siempre que dependan económicamente de los mismos.

(*Hoja de Sugerencia* número 2 1984, de don MANUEL CROS Y DE TORRÓNTÉGUI.)

SIMPLIFICACIÓN DE NÓMINAS

21.59

En cada nómina hay una serie de apartados en los que figuran distintos conceptos; algunos de ellos son descuentos.

Yo creo que del sueldo se podría suprimir ya el descuento y el timbre. De forma que no había por qué figurar lo que abonan y luego lo que descuentan.

Creo que debe ser un lío para los habilitados. Claro, que también lo son las gratificaciones. Se argüirá que a efectos de retiro, el sueldo base es el que rige, pero tampoco me parece bien, pues bien sabido es que a una viuda o a un retirado le hace más falta el dinero, ya que le es más difícil conseguirlo por otro lado.

Resumiendo: un solo sumando en que ya estén hechos los descuentos y que esa cantidad sirva de módulo base a todos los efectos.

(*Hoja de Sugerencia* número 6 0170, de don ANTONIO BARBERO y don LUIS TRINCHÁN.)

ADOPCIÓN Y REGISTRO CIVIL: CONTRADICCIONES LEGALES

22-59

El expediente de adopción aludido por el artículo 176 del reformado Código civil, al no haberse modificado el número 16 del artículo 63 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, implica antinomia entre el artículo 1.825 de dicha Ley y el artículo 3.º del nuevo Reglamento del Registro Civil, de 14 de noviembre de 1958. Por ser la materia de jurisdicción voluntaria, en rigor, administrativa, la sugerencia se remite a DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA en sentido que si, conforme al artículo 17 del calendario Reglamento, el Juez encargado del Registro que tenga competencia para la inscripción la tiene también para los actos propios gubernativos o de jurisdicción voluntaria atribuidos a la Justicia Municipal, como puede no coincidir el lugar de nacimiento con el de adopción, y ahora el artículo 342 de tal Reglamento concreta la competencia en el Juzgado de Primera Instancia, ocurre pensar que casi siempre al adoptar se presentan problemas de cambio de nombre o apellidos o de pactos sucesorios agravados en las regiones forales, y si existe íntima relación de la institución con el Registro Civil y lo corrobora la redacción ambigua del artículo 203 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre uso de apellidos, después de hecha la adopción, se comprende que la rutina de la vieja licencia judicial remita, posiblemente, sin mejor aclaración, tales cuestiones a expediente registral en domicilio del nacido, que se pretenda adoptar en otro lugar. La vía del expediente de jurisdicción voluntaria ordinaria supone apelación a la Audiencia Territorial, y acaso por ser resolución definitiva, incluso, acceso al Supremo, con mayores gastos y dilaciones. En cambio, la vía registral pura, en el caso de la adopción (y otro tanto puede decirse del discernimiento de tutor del artículo 1.833 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) es más rápida, barata y con recurso a la Dirección General de los Registros la posible oposición del Ministerio Fiscal o de familia natural contra adoptiva, queda expedita, con ventaja si, en casos complejos, no se cierra, luego, el juicio ordinario, ventilando acción constitutiva de estado civil, lo que supone al dar facilidades proteger el éxito de la institución nueva tutiva.

Esta sugerencia no es imaginaria. Un caso práctico reciente ha obligado para una adopción de «sui juris» a obtener licencia judicial ante Juzgado de Primera Instancia del adoptante, luego expediente en Juzgado de Paz de vecindad foral, además expediente ante el encargado del lugar de nacimiento para mutación de nombre por el canónico de bautismo y aún tachar apellidos ilegítimos no naturales; y hasta la cuestión de alcance de pactos sucesorios en Cataluña se ha sorteado por el auto judicial, limitado a la arcaica licencia formal de adopción, actualmente con positivo contenido, desde la reforma de 1958, y, por esto, por

lo menos, que fuera posible el traslado de inscripción de nacimiento, en casos de adopción en otro lugar, ayudaría al sigilo en filiación y simplificaría el procedimiento, sin daño de la continencia de la causa, acumulando, «ipso jure», todos los problemas de la adopción, plena o menos plena.

(Hoja de Sugerencia número 12 0084.)

BENEFICIOS FISCALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

23.59

Las vigentes disposiciones que regulan la materia conceden beneficios económicos y fiscales a los constructores de viviendas de renta limitada, bonificables, etcétera. También se conceden diversas bonificaciones o exenciones de orden fiscal a las Sociedades que se dediquen de forma exclusiva a tal tipo de construcción. Sin embargo, estos beneficios concedidos a tales Sociedades no son lo suficientemente amplios como para promover su constitución, ya que se limitan a gravámenes que apenas influyen en la marcha económica de las Empresas, tales como Impuesto de Derechos reales sobre la constitución, emisión de acciones u obligaciones, etc.

La concurrencia del capital privado a la construcción de viviendas de renta limitada se incrementaría de modo muy notable si una política de amplia comprensión fiscal se decide a dar ventajas importantes a los constructores.

Se propone que se desgraven en un 90 por 100 los beneficios de las Sociedades que, dedicadas por precepto estatutario a la exclusiva construcción de viviendas de renta limitada, tanto en el impuesto denominado «Beneficios de Sociedades» como en el llamado «Rentas del Capital».

Podría incluso estudiarse la posibilidad de que a los constructores acogidos a dicha exención se les excluyera de las primas a la construcción, tales como la de 30.000 pesetas por vivienda, con lo cual se descargaría al Tesoro en una gran medida.

Con las medidas antes aludidas se produciría un muy importante afluir del capital y ahorro privados al camino que conduce a la solución del problema de la vivienda. El Fisco no se vería perjudicado, toda vez que aparecerían más sujetos contribuyentes, aunque sólo fuese en un porcentaje de tributación menor y se provocaría un aumento notable de la producción nacional ante la demanda consiguiente.

(Hoja de Sugerencia número 13 0017, de don JOSÉ LUIS PÁEZ TAPIA.)

SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES: ARTÍCULO 35 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

24.59

En los servicios provinciales del Estado es donde se presenta más acentuada la perjudicial mezcla de las funciones burocráticas o administrativas con las funciones técnicas o facultativas. Hecho contrario a todo principio de buena organización.

Con el fin de iniciar la separación de ambas funciones, tal como determina el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo, para cada dependencia provincial se debe nombrar un Jefe de la Sección Administrativa y un Jefe de los Servicios Técnicos o Facultativos. Dichos Jefes coordinarán sus actividades, pero serán independientes entre sí y cada uno de ellos dependerá directamente del correspondiente Organismo central.

Dadas la importancia y las características del cargo, el Jefe de la Sección Administrativa debe ser un Jefe de Administración con título facultativo de enseñanza superior, perteneciente a Cuerpo en cuya denominación figure la palabra «Administrativo».

(Hoja de Sugerencia número 13 1076, de don FELIPE PÉREZ PIÑOL.)

SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE NOTIFICACIONES

25.59

La Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, loable por tantos conceptos, tiende a modernizar la Administración española, dotándola de una agilidad de movimientos y eficacia de que hasta hoy ha carecido.

Uno de los preceptos más interesantes es el contenido en el artículo 80, que establece la forma de practicar las notificaciones, complementado por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 20 de octubre de 1958.

El problema de las notificaciones es realmente interesante y las disposiciones de la Ley de Procedimiento administrativo relativas a aquéllas han dado origen a numerosos comentarios y sugerencias, algunos de los cuales han sido recogidos por DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. Especialmente es interesante para los Ayuntamientos, que sienten este problema con caracteres agudos; basta examinar el correo que en un día cualquiera del año se recibe en cualquiera de los Ayuntamientos de España para comprobar que el 90 por 100 de las comunicaciones recibidas son notificaciones para vecinos de la localidad, remitidas por los 100.000 Organismos, Autoridades, Corporaciones, Entidades, Instituciones, etc., que tienen a los Ayuntamientos como agentes notificadores gratuitos y complacientes. Gobiernos Civiles, Delegaciones de Hacienda, Cajas de Recluta, Unidades de los tres Ejércitos, Jefaturas de Industria, de Obras Públicas, del Patrimonio Forestal, Confederaciones Hidrográficas, Servicio Nacional del Trigo, Delegaciones del Trabajo, Delegaciones Provinciales de los dieciocho Ministerios, Delegaciones de Enseñanza, Juntas de todas clases, calidades y denominaciones, Jefaturas de Policía, Servicio del Catastro, Diputaciones Provinciales, Jefaturas Provinciales de Sanidad, Servicios de Ganadería, Delegaciones de Estadística, Delegaciones de Abastos, etc., todos estos Organismos dejan caer diariamente sobre los Ayuntamientos verdaderas avalanchas de notificaciones dirigidas a particulares comunicándoles los más diversos asuntos.

La práctica de estos miles de notificaciones exige en cada Ayuntamiento la existencia de un personal exclusivamente dedicado a ello, Alguaciles y Ordenanzas, que no tienen más misión, porque ella les llena cumplidamente su hora-

rio de trabajo, que la realización de las notificaciones, y un Negociado destinada exclusivamente a recibir las notificaciones, canalizarlas, hacer que se cumplan y devolver los duplicados a su origen.

Normalmente la práctica de las notificaciones, tal y como hasta hoy se viene haciendo, comprende el siguiente proceso:

Redacción de la notificación por el funcionario correspondiente del órgano del que emana la resolución, haciéndose la notificación por duplicado.

Redacción del oficio dirigido al Alcalde remitiendo la notificación y pidiendo la devolución del duplicado firmado por el interesado.

Firma del oficio de remisión y de la notificación por duplicado.

Registro de salida, dándose número al oficio de remisión y a la notificación, dejando copia de ambos en la oficina del Registro.

Cierre del sobre y envío a Correos.

Reparto por el Servicio de Correos.

Recepción en el Organismo notificador y registro del oficio de remisión y de la notificación.

Práctica de la notificación por el Agente destinado a ello, quien recoge el duplicado firmado (a veces este punto del proceso requiere varias horas empleadas por el Agente).

Entrega del duplicado firmado al funcionario del órgano notificador, que ha de devolverlo a su origen.

Redacción del oficio de remisión del duplicado de la notificación.

Firma del oficio de remisión.

Registro del mismo.

Cierre del sobre con el oficio y notificación y envío a Correos.

Reparto por el Servicio de Correos.

Recepción en el Organismo del que dimana la resolución notificada.

Registro del oficio de remisión de la notificación.

Pase del duplicado de la notificación al Negociado correspondiente para su unión al expediente.

Este largo y complicado proceso, multiplicado por varias decenas de miles (no creo exagerar), que es número de notificaciones que «diariamente» se hacen en España, nos da una cantidad de horas de trabajo y de material empleado que resulta abrumadora.

El artículo 80 de la Ley de Procedimiento administrativo me hizo creer que, por fin, se había percatado la Superioridad del absurdo sistema de notificaciones vigente, y que éste iba a ser modificado, simplificándolo y haciéndolo más fácil. Pero el transcurso del tiempo, y luego, la Orden de 20 de octubre de 1958, antes citada, han distraído mis ilusiones. Seguimos igual que antes.

Quizá sea que la vida moderna resulta tan complicada que nuestra mente se ha hecho también complicada y en los mil recovecos de nuestro cerebro ya no caben las ideas sencillas. El legislador tenía conocimiento del problema

planteado por la práctica de las notificaciones, y se preocupó de él intentando resolverlo. Pero el complicadísimo y trabajosísimo sistema antes existente ha sido sustituido por otro igualmente difícil y enrevesado que, o mucho nos equivocamos, o no será llevado a la práctica, pues preferimos todos seguir como antes, amparándonos para ello en los resquicios que, especialmente la Orden de 20 de octubre de 1958, deja.

A mi modo de ver, el problema de las notificaciones está totalmente desenfocado. El sistema de notificaciones hasta ahora practicado persigue un fin: comunicar al interesado una resolución de la Administración, dándole a conocer al mismo tiempo los medios jurídicos a su alcance para recurrir contra la resolución y defender su derecho; y que haya una constancia fehaciente de que el interesado tiene conocimiento de la resolución y de los medios legales para reaccionar contra ella, si se considera lesionado; al propio tiempo, con la notificación así practicada adquieren firmeza las resoluciones de la Administración, una vez transcurridos los plazos para recurrir, sin hacer uso de este derecho.

Creo que podría arbitrarse un procedimiento mucho más sencillo que el existente antes de la Ley de Procedimiento administrativo, y mucho más sencillo asimismo que el establecido por esta Ley.

En España, la Administración Pública, evidentemente, funciona con muchas deficiencias, pues padece grandes defectos que hay que intentar corregir. Pero la Administración Pública española puede enorgullecerse merecidamente de que, al menos una de sus Ramas, funciona con una eficacia, una seguridad y una regularidad que están por encima de todo elogio. Me refiero al Servicio de Correos.

Es para España y para la Administración Pública española un auténtico timbre de orgullo contar con un Servicio que, a pesar de ser obra humana, naturalmente, me atrevo a calificar de perfecto. O, al menos, se acerca a la perfección todo lo que una obra humana puede hacerlo.

El Servicio de Correos de España es capaz de hacer llegar a su destino un sobre en blanco, sin dirección de ninguna clase. La realidad que vivimos diariamente nos lo demuestra hasta la saciedad: en España no se pierde una carta.

Pues bien, contando con seguridad ciega y absoluta en la eficacia de este Servicio ejemplar, el proceso de la notificación podría simplificarse enormemente, quedando reseñado en la siguiente forma:

Redacción de la notificación por el funcionario correspondiente del Organó del que emana la resolución, por duplicado.

Firma de la notificación.

Registro de la misma en el de Salida del Organó notificador.

Cierre del sobre.

Depósito del mismo en Correos.

Entrega al destinatario por el Servicio de Correos.

Con ello se cumpliría, con todas las garantías para la Administración y para el administrado, uno de los objetivos de la notificación: Que el interesado tenga conocimiento de la resolución y de los medios jurídicos a su alcance para defender su derecho.

Puede establecerse, sin temor alguno, la presunción de que la notificación depositada en Correos, llega a poder del interesado, salvo en el caso de que el Servicio de Correos devuelva la notificación a su punto de origen por no hallar al destinatario.

La constancia fehaciente de que la notificación ha sido hecha, es decir, depositada en Correos, se conseguiría con una simple diligencia en el expediente, suscrita por el funcionario responsable de la notificación, que poco más o menos podría redactarse así: «Certifico: que en el día de hoy se deposita en Correos, para su curso al interesado, don, la notificación cuya copia queda unida a expediente, registrado al número en el registro de Salida de este Departamento. En a de de—Firma del funcionario.»

Firmeza de la resolución: transcurrido un plazo prudencial, de diez días por ejemplo, sin que la notificación haya sido devuelta por el Servicio de Correos, puede presumirse fundadamente que la notificación ha sido entregada a su destinatario, pudiendo entonces empezar a contar los días del plazo para la interposición del recurso, transcurrido cuyo plazo sin que el recurso sea formulado, la resolución puede considerarse firme.

¿Por qué no se sigue este sistema tan sencillo? Indudablemente, porque no somos ángeles, somos hombres, casi demonios. El legislador no se fía, y esa desconfianza le fuerza a adoptar una serie de medidas para asegurar que la resolución llegue efectivamente a conocimiento del interesado, a fin de salvaguardar en la forma más eficaz posible las garantías jurídicas del administrado frente a la Administración.

El legislador puede depositar su confianza, creo que nadie lo pondrá en duda, en el Servicio de Correos. El legislador sabe, y puede establecer la presunción legal, de que una carta que se deposita en Correos llega a su destino indefectiblemente, o es devuelta a origen si el destinatario no es hallado.

Posiblemente de lo que desconfía el legislador es de que esa carta sea efectivamente depositada en Correos. En efecto, con el sistema simple que he expuesto es muy factible que un funcionario venal se preste a garantizar con su firma que se ha depositado en Correos una comunicación que, realmente, no ha sido cursada y, tal vez, ni siquiera redactada, produciéndose un estado de indefensión para el administrador que el legislador ha de evitar a toda costa.

Pero entiendo que hay otros medios para conseguir una garantía absoluta para el administrado. Aparte de los de tipo punitivo para con los funcionarios que cometieren falsedad al certificar en el expediente, sanción que habría de ser realmente ejemplar, puede llegarse a más. Veamos.

Las resoluciones de la Administración son inmediatamente ejecutivas, sin que obste a ello la interposición de los recursos procedentes. Sea el acuerdo firme o no, la Administración lo ejecuta. Por consiguiente, el que un acuerdo o resolución de la Administración esté durante algún tiempo, más o menos prolongado, sin adquirir firmeza, no entorpece la actuación de la Administración.

Para máxima garantía del administrado podría admitirse que éste, en cualquier momento y estado del expediente, y durante un plazo prudencial que podría fijarse, por ejemplo, en un año, pudiera exigir de la Administración que la resolución le fuera notificada personalmente, surtiendo efectos la notificación, en cuanto a los plazos para recurrir, a partir de esta notificación personal, que habría de hacerse mediante comparecencia del propio interesado ante el funcionario correspondiente, quien extendería una diligencia suscrita por él y por el interesado.

El sistema que propongo habría de ser completado con una serie de disposiciones entre las que consideramos como imprescindibles las siguientes:

Concesión de franquicia postal a los Organismos oficiales, a los efectos de notificaciones. Como garantía de que los sobres en los que las notificaciones van encerradas no habría de servir para fines particulares, aparte de la diligencia inserta en el mismo sobre, suscrita por el Encargado del Registro, acreditativa de que el repetido sobre sólo contiene correspondencia oficial, podría exigirse que los sobres fueran abiertos, pudiendo ser examinado su contenido por los funcionarios de Correos. O aun más, podría emplearse un modelo de notificación que no exige sobre, consistente en un simple oficio doblado por mitad y cosido con una grapa, que por su formato, color, calidad de papel o cualquier otra contraseña se advirtiera clara e inmediatamente su carácter de notificación.

Las diligencias a anotar en los expedientes, habrían de ser suscritas por los Jefes de Negociado o Departamento, no simplemente por un auxiliar o subalterno.

Habría de establecerse un sistema de sanciones realmente ejemplar para los funcionarios que faltaren a la fe depositada en ellos.

En fin, considero que el sistema de notificaciones podría simplificarse enormemente, sin merma de las garantías para el administrado y para la Administración, con una reducción notable de los trámites, trabajos y material con respecto a los que hoy son necesarios.

Quede lo dicho como una sugerencia que, depurada y perfilada, evitando retorsiones y complicaciones que nos llevarían de nuevo al punto de partida, podría ser utilizable y posible de llevar a la práctica.

(Hoja de Sugerencia número 14 0526.)

EL FUNCIONARIO EN LA LITERATURA ESPAÑOLA:
UNA SUGERENCIA DEL PROFESOR SIGUÁN

26-59

Alterando por una vez el orden normal de esta Sección, quiero hacer una sugerencia no a la Administración, sino a los lectores. Al estudiar problemas humanos en la Administración pública he pensado más de una vez en el interés que encierran las interpretaciones literarias del funcionario. Cada clase y cada tipo social es reflejado y cristalizado por la sociedad circundante en una imagen tópica que los psicólogos sociales llaman estereotipo. Tales tópicos—el militar, el rentista, el sabio distraído, la solterona y así indefinidamente—no se corresponden exactamente con la realidad, pero reflejan el conjunto de reacciones que producen en los demás e influyen decisivamente en la forma como son juzgados todos los miembros de la misma clase. Analizar estos tópicos y cómo han llegado a cristalizarse tiene, por tanto, un gran interés para el que quiera estudiar hechos sociales. Y la literatura es un magnífico archivo de tales tópicos (los chistes y las caricaturas son otro, no menos importante).

Mi sugerencia, dirigida a algún lector benévolo y aficionado a la literatura, es, por tanto, establecer una pequeña antología del funcionario en la literatura española. Cualquier fuente literaria es aprovechable, pero la cantera principal habrá de ser la novela del siglo pasado y del actual.

Empezando, por supuesto, por Galdós.

(Hoja de Sugerencia número 6 4043, de don MIGUEL SIGUÁN SOLER, Profesor de la Escuela de Psicología de Madrid.)