

## LA FUNCION PUBLICA

35.08

Resumen de la conferencia pronunciada por don SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA en el ciclo sobre *La Administración Pública y el Estado contemporáneo*, organizado por el Instituto de Estudios Políticos en la ciudad de Barcelona. (Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1961.)

La Administración, para estar a la altura de los tiempos, necesita utilizar todos los conocimientos humanos y todos los progresos de la ciencia y de la técnica.

La reforma administrativa tiene que abordar los problemas del personal de la Administración; esto es, el estatuto jurídico de los funcionarios, su selección, su ascenso y su retribución.

La eficacia administrativa depende mucho del nivel moral y la capacidad técnica de los funcionarios públicos. Un buen cuerpo de funcionarios es el mejor instrumento de gobierno, así como un personal inepto es una rémora para el desarrollo de la política mejor concebida.

En España hay ciento noventa y ocho cuerpos de funcionarios civiles del Estado. Este número es excesivo. Ha habido una proliferación de cuerpos, no siempre justificada por necesidades del servicio. Muchas veces han nacido del deseo de mejorar la situación y porvenir de ciertos funcionarios, sustrayéndolos a la legislación general.

Se ha dicho con razón que la Ley de Bases de Funcionarios Públicos, de 22 de julio, y el Reglamento para su aplicación de 7 de septiembre del mismo año constituyeron un modelo en su tiempo que podía compararse con ventaja con las mejores leyes del extranjero. Mas como tantas veces ocurre en España, la ley no fué aplicada debidamente, y muchos de sus preceptos, como veremos a continuación, quedaron en letra muerta.

Una de las finalidades de la ley fué unificar categorías y situaciones jurídicas de los funcionarios, sometiénolos a todos a una misma regulación.

Los Ministerios no dictaron, faltando a lo prevenido por la ley, el Reglamento del Personal de Administración Civil correspondiente a cada Departamento, y el reglamento para la aplicación de la Ley de 7 de septiembre de 1918 se refería únicamente a los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado y al personal subalterno de la misma.

Desde entonces el interés, por otra parte explicable, de los funcionarios estribó en constituir cuerpos especiales con plantilla diferente y mejor que la de los cuerpos generales y con un régimen jurídico particular. Además, al constituirse un nuevo cuerpo los funcionarios que ingresaban en él ascendían mucho más rápidamente, «hacían mejor carrera» que los pertenecientes a los cuerpos antiguos, que tenían cubiertas las categorías superiores.

En la práctica el deslinde de funciones entre los llamados cuerpos generales y los especiales y facultativos no se ha hecho con claridad. Lo natural sería

que los funcionarios de los cuerpos generales se encargaran siempre de los «servicios meramente administrativos», y, en cambio, los funcionarios especiales o facultativos se limitaran a las actividades propias de su técnica especial (medicina, ingeniería, contabilidad, estadística, etc.). Mas no siempre ocurre así, y vemos a muchos ingenieros realizando funciones que son más propias de personas con formación jurídica.

Es éste un grave mal que aqueja a muchos funcionarios procedentes de las escuelas técnicas superiores o medias; en vez de realizar las funciones propias de su técnica especial, se dedican a las labores sedentarias y administrativas que exigen conocimientos jurídicos.

Consecuencia de esa confusión de funciones es la diferente situación de los cuerpos técnico-administrativos en los Ministerios. En unos realizan funciones importantes de carácter directivo; en otros han quedado reducidos a actividades secundarias de carácter ejecutivo, y las funciones directivas han pasado a los cuerpos especiales y facultativos.

Todo esto es debido a una falta de claridad en la concepción de lo que deben ser los cuerpos generales y un defecto de visión de las funciones y actividades administrativas, de sus clases e importancia. Más adelante volveremos sobre este punto.

La división de categorías y clases administrativas no se ajusta tampoco a la naturaleza de las funciones realizadas por los empleados civiles.

Lo natural sería que existiera una relación entre el puesto y la categoría administrativa del funcionario que lo desempeña; esto es, que las secciones y negociados estuvieran confiados, respectivamente, a los jefes de administración y de negociado. Sin embargo, no siempre sucede así, y vemos a jefes superiores de administración ejerciendo funciones modestas propias de un oficial o un auxiliar, y a jefes de negociado e incluso auxiliares encargados de la jefatura de una sección.

No hay que censurar a los superiores que hacen tales encargos prescindiendo de la categoría administrativa y clase del funcionario y atendiendo sólo a sus cualidades personales y preparación. Hacen bien; la realidad debe estar por encima de las apariencias oficiales. Lo que hay que procurar es que coincidan ambas; y esto será muy difícil, por no decir imposible, mientras no se varíe el actual sistema de ascensos y no se distinga entre el aumento de retribución y el ascenso de categoría y clase.

Hoy la categoría administrativa, por sí sola, es más bien una diferencia de sueldo que una diferencia de idoneidad y de función.

Al referirnos al actual sistema de ascensos, que es, de hecho, la antigüedad, no aludimos al previsto en la ley y reglamento que en esta parte, como en tantas otras, han quedado incumplidos.

El principio legal es el ascenso por antigüedad combinado, en unos casos con la elección y en otros con la oposición. Sin embargo, en la práctica, repito, el principio generalmente aplicado es la antigüedad, puesto que en los casos en

que corresponde la elección suele elegirse el más antiguo, y por lo que toca al turno de oposición, que yo sepa, sólo el Ministerio de Educación Nacional cumple los preceptos de la ley y el reglamento.

Por no existir más sistema de ascenso que la antigüedad y por no haber más posibilidad de aumento en la retribución que el ascenso de categoría y clase, todos los cuerpos de funcionarios han tendido a aumentar la cabeza y vértice de las plantillas. Lo han conseguido, sí; pero sin ventajas para el servicio, y aun para el prestigio del cuerpo. La fama y el buen nombre de un cuerpo no se basa en el número de jefes superiores de administración, sino en el prestigio personal de sus componentes y en la importancia de los puestos que desempeñan. Como en todas partes, la inflación, aunque sea administrativa, produce grandes daños.

Otro defecto es la desigual retribución económica para empleados que ejercen las mismas funciones en Ministerios distintos, y aun dentro del mismo Departamento. Esta desigualdad es debida a la falta de un plan de conjunto, ya que cada Ministerio, y aun cada cuerpo, han procurado resolver el problema de la retribución a base de gratificaciones de diversa índole acumulables al sueldo, precedentes de consignaciones presupuestarias o de Cajas especiales. El resultado ha sido una desigualdad no siempre justificada y una multitud de gratificaciones e indemnizaciones que constituyen un verdadero caos.

Ante la insuficiencia de los sueldos ha habido que autorizar el percibo de otro sueldo y el de gratificaciones.

Así en las Leyes de Presupuestos, debajo de muchas plantillas de funcionarios, figura un párrafo en el que se declara que la retribución podrá percibirse como sueldo o gratificación.

Hay funciones retribuidas con sueldo y varias gratificaciones. Hay funcionarios con varios cargos públicos en diferentes Ministerios y organismos oficiales.

Muchas gratificaciones son superiores al sueldo; éste en la mayoría de los casos ha dejado de ser la fuente principal de retribución de los funcionarios.

Para hacer compatibles de hecho esta multiplicidad de destinos ha habido que dejar incumplido en gran número de casos el artículo 30 del Reglamento, según el cual los funcionarios asistirán a la oficina los días laborables seis horas como mínimo, que se acomodarán a las necesidades de las respectivas dependencias. Naturalmente, el servicio padece, pues se produce una baja de rendimiento. Es imposible atender bien a dos o tres funciones públicas a lo largo del día. El funcionario no puede dedicar a cada una el tiempo que debería, y, además, la fatiga natural no le dejaría concentrar su atención. La causa de estas desigualdades y disminución de rendimiento es, repito, la insuficiencia del sueldo. La conciencia de este hecho ha llevado a las autoridades a procurar compensar un sueldo bajo con gratificaciones varias; y como muchas veces los sueldos y las gratificaciones tampoco son suficientes, se ha buscado la compensación

permitiendo al funcionario trabajar menos en su servicio y buscar fuera de él otros ingresos en oficinas públicas o privadas.

Algunos cuerpos gozan de gran prestigio social y siguen atrayendo a la juventud inteligente y laboriosa; por ejemplo, Letrados del Consejo de Estado, Abogados del Estado, carrera diplomática. Otros están muy bien retribuidos como Inspectores del Timbre y Profesores mercantiles al servicio de la Hacienda. Algunos, a pesar de sus pocas ventajas económicas, tienen el atractivo de la vocación auténtica: Magistratura y Enseñanza media y superior.

Aun admitiendo que hay muchos y muy buenos aspirantes a los cargos públicos, cabe plantear el problema de si el sistema de selección aplicado es el mejor.

Es indiscutible que hay que elegir a los mejores para los puestos públicos. Mas el actual régimen de oposiciones de carácter predominantemente teórico y memorístico ¿es el sistema mejor de selección? ¿No será posible introducir modificaciones encaminadas a comprobar dotes de inteligencia, vocación y carácter? ¿No se exige hoy una formación demasiado teórica y escasamente práctica? ¿Esa formación no es exageradamente jurídica y legal? ¿No es demasiada exigencia la posesión de un título superior para quien va a realizar sólo funciones de carácter ejecutivo? ¿No debería exigirse únicamente a los que van a desempeñar funciones de dirección?...

Otro defecto del régimen actual de la función pública es que no cuida de mejorar la formación del empleo civil después de su ingreso al servicio del Estado. Con lo cual, el funcionario común se convierte en un empírico sin aspiraciones y sin curiosidad. Una reforma sobre el particular debería ir acompañada de una modificación del sistema de ascensos con el fin de despertar estímulos en los funcionarios que deseen avanzar en su carrera administrativa.

Nuestro Derecho de funcionarios tiene una gran laguna en lo referente a seguros sociales. Como ha dicho Pérez Serrano, «el funcionario público tiene hoy un *status* económico, social y jurídico que le pone en inferioridad de condiciones con respecto a los obreros. Hace un siglo podía el trabajador manual sentir envidia hacia el funcionario, porque éste se hallaba mejor remunerado, contaba con garantía jurisdiccional y disfrutaba de una concepción social elevada; en nuestros días, por el contrario, los obreros gozan de ventajas notoriamente superiores a las que poseen los servidores profesionales de la Administración pública... Una simpática preocupación de política social ha cuidado amorosamente de proteger al trabajador; en cambio, una apatía (cuando no aversión por la burocracia retardataria e improductiva) ha estabilizado o congelado la posición de los funcionarios..., hasta el punto de que si antaño pudieron los obreros acariciar como un ideal el logro de un Estatuto que les brindara seguridad y garantía, hoy son muchos los funcionarios que suspiran por una comprensiva reglamentación laboral que mejore su condición...

## **Necesidad de la reforma del Estatuto de Funcionarios y de un órgano especial encargado de la Función Pública**

En 1952, Jordana de Pozas consideraba llegado el momento de ocuparse de los funcionarios públicos. «A imitación de lo que ya se ha hecho en el orden local, decía, una sola ley debería regular todo lo referente a los funcionarios del Estado. Su tendencia debe ser unitaria y realista, poniendo fin a la multiplicidad de cuerpos para funciones análogas y a la desigualdad de condiciones entre empleados de la misma categoría y función y resolviendo de modo efectivo y no ficticio los problemas de retribución, compatibilidad, etcétera, tan agudamente planteados».

Cuando se discutió en las Cortes la última elevación de haberes a los funcionarios, la Comisión de Presupuestos acordó elevar al Gobierno una moción para que se estudiase el régimen económico y legal de sus funcionarios.

En julio del mismo año 1956, la Comisión de Presupuestos de las Cortes eleva la moción al Gobierno; y a poco, la Presidencia del Gobierno empieza a pedir a los distintos Ministerios la designación de representantes en la Comisión constituida con tal fin.

En estos dos últimos años, muchas personas de relieve político o especializadas en estas materias ha reclamado una reforma del Estatuto de Funcionarios.

Todos los autores españoles que se han ocupado de estos problemas coinciden en afirmar que se ha llegado al estado actual de desorden, por no haber existido un órgano encargado de velar por la aplicación de la ley y reglamento de funcionarios. Al faltar ese órgano, cada Ministerio cuidó de aplicarlos (o no aplicarlos) a su modo, y, en consecuencia, se produjeron: de un lado, la inobservancia de muchos preceptos legales, como acabamos de ver, y de otro, la proliferación de cuerpos y la diversidad de regímenes jurídicos y económicos.

No basta promulgar un nuevo estatuto, ajustado a las necesidades actuales de la Administración y de los funcionarios. Hace falta, además, la voluntad decidida de aplicarlo a todo trance, evitando que ocurra lo mismo que con el de 1918. Para ello, lo mejor es crear un órgano especial encargado de considerar en su conjunto y desde un punto de vista general todas las cuestiones relativas al personal de la Administración civil. De esta forma podría aplicarse una acertada política en la selección, formación y retribución de los funcionarios públicos. En vez de acciones aisladas, habría una labor de conjunto, ordenada y uniforme. Los intereses partidistas de cuerpo y de escalafón desaparecerán ante el interés general, que muchas veces no coincide con aquéllos. La opinión dominante se inclina a crear una Dirección General de Personal o de la Función Pública en la Presidencia del Gobierno.

Sería prudente crear en la Presidencia ambas clases de órganos: uno activo, la Dirección General de Personal Civil, y otro consultivo o asesor. La competencia de ambos órganos debería ser todo lo amplia que permiten las facultades conferidas en esta materia a la Presidencia del Gobierno, sin excluir el régimen económico, de acuerdo en este punto con el Ministerio de Hacienda. Incluso los cuerpos especiales deberían estar sujetos a cierto control en cuanto a su selección.

### Clasificación de funciones

Si la Administración ha de tener un personal idóneo es preciso, ante todo, conocer las funciones y puestos que han de desempeñar los servidores del Estado. No se les debe exigir menos ni tampoco mucho más de lo preciso. Conviene, pues, hacer una clasificación de las funciones o puestos de trabajo, atendiendo primero a su carácter administrativo o técnico, y después a la importancia o grado del mismo. En el primer aspecto, la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, contiene preceptos muy interesantes, como el artículo 35.

La experiencia nos muestra que muchos técnicos y facultativos desempeñan hoy puestos y funciones propias de los cuerpos generales de la Administración. Esto es absurdo y antieconómico, pues supone un mal empleo de aptitudes y conocimientos. Un Médico o un Ingeniero, por ejemplo, deben realizar las funciones propias de su profesión y no dedicarse a despachar expedientes. La Ley emplea por vez primera el término puesto de trabajo que ha sido distinguido con acierto por López Henares del empleo y de la plantilla.

En España, como hemos visto, la ley distingue dentro de la Administración civil del Estado, y aparte de los cuerpos especiales, dos escalas, la técnica y la auxiliar. Esta distinción es demasiado reducida. Dentro del personal de la escala técnica aparecen confundidos los funcionarios que en otros países pertenecen a las categorías superior y media: de hecho, en algunos Ministerios las funciones directivas han pasado a los cuerpos especiales, técnicos y facultativos.

Conviene, pues, reorganizar los cuerpos teniendo en cuenta las tres clases de función pública: directiva, ejecutiva y auxiliar. Para ello habrá que considerar los diversos puestos de trabajo desde el punto de vista de la naturaleza y responsabilidad de la función. Se llegará así a una delimitación de puestos y funciones y a la consiguiente estructuración y plantilla de los cuerpos. Ello traerá consigo la constitución de un cuerpo directivo de Administración civil en cada Ministerio, reducido a sus justas proporciones, que podrá ser objeto de cuidadosa selección y formación.

Esto no significa que queden excluidos de los puestos directivos o de mando los funcionarios de los cuerpos especiales, técnicos o facultativos. No. Habrá

algunos puestos que, por su índole particular, deberán quedar reservados a ellos, pero, en principio, la misión de los cuerpos especiales deberá ser de carácter asesor, en lo jurídico, en lo técnico, en lo médico, etc. Es decir, deben formar parte de lo que pudiera llamarse el Estado Mayor de la Administración.

### **Selección y formación de los funcionarios**

La selección de los funcionarios es un problema esencial. A causa de las múltiples, variadas y complejas necesidades a que ha de atender la Administración moderna no es una tarea fácil y corriente que pueda ser realizada por todo el mundo. La Administración constituye el objeto de una verdadera ciencia, o mejor dicho, de diversas ciencias, que estudian los problemas de su organización y funcionamiento.

Si la selección se realiza sin cuidado o inadecuadamente, el cuerpo de funcionarios adolecerá de una debilidad que ni el tiempo ni la práctica curarán jamás. Ya decía Maquiavelo que la elección de los Ministros daba la medida de la sabiduría del príncipe.

La Administración ha de esforzarse por tener a su servicio el personal idóneo. Mas este esfuerzo ha de ser continuo, tanto en el momento del ingreso del funcionario como en todos los grados de la jerarquía administrativa. Por ello, la Administración no puede contentarse con elegir a los mejores de entre los que aspiran a servirla, sino que ha de velar también porque al quedar vacantes los puestos superiores, éstos sean ocupados por las personas más aptas. Por consiguiente, el requisito de la idoneidad debe exigirse al tiempo del ingreso y del ascenso.

Admitiendo la clasificación de funciones y cuerpos en directivos, ejecutivos y auxiliares, deberá exigirse para cada uno, como requisito previo, la posesión del título académico o facultativo correspondiente. Así, para los cuerpos directivos, bien sean de Administración general o técnicos especiales, habrá de exigirse el título correspondiente de enseñanza superior; para los cuerpos ejecutivos, el de bachiller superior, y para los auxiliares, el bachillerato elemental.

Sin embargo, tratándose de la Administración general, deberá ofrecerse la posibilidad a los funcionarios de los cuerpos ejecutivos y auxiliares de ingresar en ciertas condiciones en el cuerpo superior inmediato.

Con relación a los cuerpos técnicos y facultativos, el problema de la selección no ofrece especial importancia. Las pruebas deberán recaer sobre los conocimientos propios de su formación profesional: arquitectura, ingeniería, medicina, estadística, etc.

Frente al sistema inglés encaminado a incorporar al servicio público a los mejores cerebros de cada generación, el sistema clásico del continente procura escoger aquellas personas que poseen los conocimientos especiales necesarios para desempeñar en seguida el puesto a que aspiran. Estos conocimientos especiales deberán ser, fundamentalmente, jurídicos.

Sin embargo, en esta parte ha habido un cambio notable en los últimos años. El predominio que han tenido hasta ahora las ciencias jurídicas en la formación de los funcionarios se explica perfectamente en los regímenes políticos del pasado siglo. La preocupación fundamental era eliminar todo absolutismo y someter el Estado al Derecho en todas las manifestaciones de la actividad estatal y, especialmente, en la administrativa. Si la Administración debía quedar sometida al Derecho, era natural que los funcionarios tuviesen una formación jurídica. De esta suerte, los agentes de la Administración, por una especie de hábito intelectual, ajustarian casi de modo instintivo sus actos al Derecho.

De otra parte, siendo por esencia la actividad del Estado de orden jurídico, esto es, de policía en sentido estricto, era también natural que la formación de los funcionarios fuese principalmente jurídica.

Pero al ensancharse el campo de la intervención estatal, al manifestarse ésta en todos los aspectos de la vida social; en el económico, en el cultural, en el sanitario, en materia de vivienda, de seguros sociales, etc., la formación jurídica de los funcionarios era insuficiente para desempeñar de modo cumplido todas las tareas que el Estado moderno ha asumido.

La Administración pública no es sólo una ejecución de las leyes. El Derecho es un medio para la Administración; el fin es la satisfacción de necesidades públicas, y esto no se logra sólo con el conocimiento y el respeto del Derecho. Importa no sólo que los actos de la Administración sean legales, sino que sean además útiles y convenientes. No conviene descuidar los elementos extrajurídicos en la formación de los funcionarios. Al Estado le interesan no sólo los efectos jurídicos de los actos de la Administración, sino los mismos actos. No es suficiente el conocimiento de los textos legales vigentes, sino que es preciso consagrar nuestra atención y examen a la misma realidad administrativa.

La formación, pues, no debe ser sólo jurídica, hacen falta también conocimientos políticos, sociales, económicos, administrativos, etc., pues son indispensables para resolver los problemas que plantea la Administración moderna.

¿Dónde deben adquirirse esos conocimientos distintos de los jurídicos? Parece natural que el Estado se preocupe de la formación de sus funcionarios y que sea él quien, de una u otra forma, bien sea en la Universidad o bajo su égida, o en centros especiales para funcionarios, organice y proporcione las enseñanzas precisas.

La Universidad no puede quedar ajena a los graves problemas políticos, sociales y económicos que plantea la vida moderna, y todas estas cuestiones, por su gran importancia práctica y cultural, interesan no sólo a los que aspiran a ser funcionarios públicos, sino a los que van a trabajar en la economía privada, en el periodismo, a los que simplemente quieren ser hombres cultos.

Naturalmente, la incorporación de tales estudios a la enseñanza universitaria no es obstáculo, ni mucho menos, para que se creen centros o escuelas especiales para funcionarios. Es más, la creación de tales escuelas especiales puede ser un perfecto complemento de la enseñanza universitaria, de suerte que si ésta se ocupa de las cuestiones más generales, la escuela dedicaría su atención a los problemas más específicos que guarden relación con las tareas de la Administración. Al mismo tiempo que va extendiéndose la idea de que los funcionarios públicos deben tener unos conocimientos especiales distintos de los jurídicos se va también desarrollando en algunos países (Bélgica y Francia), el criterio de que el primer momento de la selección de los aspirantes a puestos superiores deben consistir en pruebas generales de cultura a base de los conocimientos adquiridos en la Universidad y que permiten apreciar la inteligencia y el carácter de los aspirantes.

De igual manera se considera hoy que los simples conocimientos teóricos adquiridos en los libros no son suficientes para una formación completa de los funcionarios. Son indispensables, además, otras cualidades, iniciativa, espíritu práctico, sentido de la responsabilidad, que sólo pueden adquirirse o manifestarse en el ejercicio de la función y en la práctica diaria bajo la dirección y vigilancia de los aspirantes.

Por ello, los legisladores de muchos países han comprendido la necesidad de establecer un período de prueba como instrumento de formación y de selección a la vez, y que permita revisar la selección un poco insegura de la oposición.

En España, con razón, se critica nuestro sistema de oposiciones basado sustancialmente en pruebas fatigosísimas de memoria que, en la mayoría de los casos, no acreditan la inteligencia y claridad de ideas del opositor, su cultura, su carácter y su vocación.

Va extendiéndose también el sistema de la escuela especial, que corresponde, en definitiva, como el período de prueba, al deseo de la Administración de obtener un conocimiento completo de la idoneidad de los aspirantes y de darles la formación profesional más adecuada a los puestos públicos que se trata de proveer. En la escuela especial se consiguen ambas finalidades del modo más completo y, además, la asistencia conjunta de los aspirantes, los ejercicios comunes, permiten a los profesores un mejor conocimiento de aquéllos y una selección más cuidada.

El sistema español adolece de una descentralización excesiva. Hay demasiados cuerpos de funcionarios y cada uno de ellos tiene un sistema de selección propio, organizado con plena independencia de los demás cuerpos. Las oposiciones son, pues, múltiples, y los programas, diferentes, aunque tengan muchas materias comunes.

Una unificación, si no de cuerpos, que es deseable, al menos de sistema de selección, produciría grandes ventajas para el Estado y aun para los mismos aspirantes. La Administración vería ampliado su campo de selección, porque

sería mayor el número de individuos que habrían de realizar las mismas pruebas de aptitud. Se evitaría además esa masa trashumante de opositores, errante multitud que va de una a otra oposición, desfigurando, deformando su personalidad.

Mas, el Estado debe cuidar no sólo de que los funcionarios tengan al tiempo de su ingreso definitivo una buena formación teórica y práctica, sino que ha de velar también porque ésta se conserve y perfeccione.

Hay que reaccionar contra los peligros de deformación profesional que lleva consigo la especialización a lo largo de muchos años de práctica en el mismo ramo administrativo. Conviene que los funcionarios tengan siempre conocimiento de los problemas generales de la vida social, política y económica y que estén al corriente de los progresos y experiencias llevados a cabo en la actividad que se les ha confiado. Sólo así se evitará el envejecimiento y la rutina intelectuales de muchos funcionarios dotados de excelentes cualidades.

A este respecto es de elogiar la creación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, dependiente de la Presidencia del Gobierno.

### El ascenso

En cada grado de la escala administrativa debe suscitarse nuevamente el problema de la selección de los más aptos. Pues puede ocurrir que aquellos que reunían condiciones para desempeñar funciones de menos importancia carezcan en cambio de las precisas para ejercer cargos de mayor responsabilidad.

A este propósito conviene hacer una distinción que no siempre se ha tenido en cuenta: el ascenso de retribución y el ascenso de categoría. El primero, en cuanto que sólo supone una mejora económica, puede atribuirse a todos los funcionarios que, llevando el tiempo de servicio reglamentario, hayan cumplido debidamente sus obligaciones oficiales; el segundo, esto es, el ascenso a puestos de mayor responsabilidad, solamente debe conferirse a los que vayan a tenderlo mejor, es decir, a los más capaces.

En algunos países (por ejemplo, Italia), junto al ascenso por méritos, se admite para cierto número de vacantes (una por cada cuatro o cinco) el ascenso por oposición o examen entre los funcionarios de la categoría inferior que cuentan con determinados años de servicios. Se ofrece así un medio de adelantar rápidamente en la carrera a los funcionarios más valiosos y especialmente preparados.

A mi juicio, el ascenso por oposición puede admitirse con carácter muy limitado y cuidando mucho las pruebas, porque a medida que tiene más edad el funcionario es menos apto para los exámenes memorísticos y, además, porque no debe distraerse a los jóvenes de su trabajo oficial en la preparación de futuros exámenes. Mas hay que reconocer que en España, las pocas oposiciones directas que ha habido a Jefes de Administración han dado, en general, excelentes resultados.

### La retribución económica

Hoy no puede decirse que el sistema de retribuciones de los diferentes cuerpos de funcionarios sea el resultado de una política unitaria.

Antes, el elemento fundamental de la retribución era, en la mayoría de los cuerpos, el sueldo. Hoy, el sueldo es, en la generalidad de los casos, el elemento menos importe cuantitativamente. Su importancia se mantiene sólo porque sirve de base para las pensiones de jubilación y de viudedad y orfandad.

Junto al sueldo han ido apareciendo multitud de gratificaciones con los nombres más diversos: horas extraordinarias, trabajos especiales, mayor responsabilidad, especialización de funciones, etc.

Hay que reconocer que las gratificaciones se han creado para aumentar la retribución de los funcionarios compensando la insuficiencia del sueldo frente al alza de la vida.

Miradas las cosas así, las gratificaciones son justas. Ahora bien: lo que ya no resulta tan justo es la forma en que se han creado. Ha fallado el plan de conjunto y la igualdad de trato. Muchas se han creado aisladamente para cada cuerpo y por disposiciones especiales del Ministerio respectivo.

Hay funcionarios que tienen, además del sueldo, una gratificación; otros, que tienen dos, y algunos, tres. De otra parte, la importancia de estas gratificaciones varía grandemente según los cuerpos. Estas gratificaciones no siempre figuran en presupuesto. Si se hiciera un estudio de las mismas se vería que las más de las veces proceden de cajas especiales que ha sido la vía más fácil. Se inició así una verdadera carrera de cajas especiales. Todo el mundo ha querido tener una caja nutrida con sellos, tasas, derechos obvencionales, etc.

Afortunadamente, dos leyes, la de entidades estatales autónomas y la de tasas y exacciones parafiscales, han venido a frenar esta fuerza centrifuga que amenazaba introducir el caos en la vida administrativa.

Se ha restablecido el orden, pero falta aún instaurar la justicia.

El principio de unidad del Estado exige evitar a toda costa, desde el punto de vista de la remuneración, la división entre Ministerios ricos y Ministerios pobres. Serán Ministerios ricos aquellos que tengan cajas especiales, fuertes y bien dotadas, con amplias perspectivas de ingresos por el natural desarrollo de nuestra economía, y serán Ministerios pobres los que nada tengan que ver con la Hacienda y la economía; esto es, los que cuidan de la Justicia, del Orden público, de la defensa nacional y de la cultura.

A este estado de cosas se ha llegado por la falta de un órgano encargado de la política de la función pública. Cada Ministerio, y sirva ello de disculpa, ha procurado retribuir a sus funcionarios del modo mejor posible.

Puestas las cosas así, ¿qué cabe hacer para el futuro? En primer lugar, habrá que examinar la retribución actual de los diferentes cuerpos de funcionarios y aun de los diversos puestos públicos para averiguar los distintos ele-

mentos que la integran. Después, y con miras al porvenir, habrá que determinar la justa retribución de cada puesto de trabajo teniendo en cuenta su función, importancia, dificultad y responsabilidad.

Deberán respetarse los derechos adquiridos, porque así lo aconseja la prudencia, pero se determinarán claramente las situaciones futuras para poner fin a un estado de cosas injusto e inconveniente. Ciertamente, el régimen de transición será largo, pero más vale ello que un régimen inadecuado permanente.

Otro problema que guarda íntima relación con el de la remuneración de los funcionarios es el de las pensiones de jubilación y familiares. Al fin y al cabo se trata de la remuneración futura de los funcionarios, al dejar el servicio activo, o de sus familias. En este punto, es justo y conveniente evitar la inmovilización de las pensiones, esto es, asegurar de un modo automático la relación entre las pensiones concebidas y los aumentos posteriores de los sueldos reguladores de las nuevas, estableciendo la norma de que todo aumento repercute en las pensiones existentes, en la misma cuantía proporcional del aumento, para conseguir, pongo por ejemplo, que la pensión de un Jefe superior de Administración sea siempre la misma, con independencia de que el cese en el servicio activo se haya producido en 1940, en 1950, o en cualquier fecha futura.

En esta parte hay que aludir a otra diferencia de situación ocasionada por la existencia de cajas especiales.

### Conclusiones

La política de la función pública es esencial para una reforma de la Administración encaminada a aumentar su rendimiento y eficacia. Esto no quiere decir que sea suficiente atender a los problemas de personal para conseguir una buena Administración. Hacen falta, además, una acertada distribución de competencias, una coordinación de funciones y eficaces métodos y procedimientos de trabajo. Mas el elemento humano es indispensable. Hay que armonizar el aspecto técnico y el humano en la organización.

La política de la función pública, esto es, la elaboración del proyecto de estatuto, y lo que tanto importa, su aplicación, debe confiarse a un órgano único, dependiente de la Presidencia del Gobierno, que podrá así acometer el estudio de todos los problemas relativos a los funcionarios, con unidad de miras, con independencia de criterios y con fuerza para resistir las presiones de los diferentes cuerpos.

El deslinde de funciones entre los cuerpos de la Administración general y los técnicos y facultativos es muy importante, como lo es también la clasificación de los cuerpos atendiendo a su función directiva, ejecutiva o auxiliar. Ello permitirá hacer una mejor selección y utilizar adecuadamente las aptitudes de cada uno.

Cada día se concede mayor importancia en la esfera pública y en la privada a la función directiva o de mando como la encargada de dar impulso u orientación. Es fundamental contar con una valiosa minoría dirigente.

El sistema de oposiciones debe modificarse para quitarle el carácter predominantemente memorístico e informativo que tiene. Hay que poner a prueba otras cualidades, como el juicio, el buen sentido, la imaginación, la decisión, planteando a los aspirantes problemas e informes. En todo caso, debe haber un período de prueba (a falta de una escuela especial) que permita al aspirante adquirir la práctica administrativa y a los Jefes el conocimiento de su aptitud y de sus cualidades morales e intelectuales, que son tan necesarias, por lo menos, como las profesionales. Este período de prueba no debe ser una simple formalidad, sino real y efectiva.

Hasta ahora, la formación de los funcionarios públicos adolece en España de ser exclusivamente jurídica (salvo para algunos cuerpos especiales). La Administración española tiene seguramente los mejores planteles de juristas. Podemos estar orgullosos de ellos. Lo único que es de lamentar es que el Estado español no haya tomado con el mismo interés la tarea de crear no ya juristas, sino «administradores», en el sentido estricto del vocablo.

Hay que cuidar del perfeccionamiento de los funcionarios públicos, después de su ingreso, mediante la organización de cursos y conferencias, creación de bibliotecas y publicación de revistas profesionales.

Debe eliminarse el ascenso por antigüedad, al menos como norma general, sustituyéndolo por el de méritos, que serán apreciados en vista de los informes expedidos anualmente por los Jefes y con la intervención de una Comisión en que estén representados los funcionarios de la categoría a que corresponda la vacante.

La remuneración de los funcionarios tiene también gran importancia desde el punto de vista del rendimiento.

La solución está en pagar decorosamente al funcionario y en exigirle la jornada normal de trabajo. El funcionario se sentirá entonces más satisfecho, pues la consideración social de la función pública está integrada por dos elementos: la retribución económica y la estimación pública de la función que ejerce.

Dentro de la retribución deben distinguirse el sueldo y las gratificaciones. Estas últimas deben ser reales, correspondiendo a labores realizadas, y no simples ficciones para aumentar la retribución. Las gratificaciones injustificadas, al favorecer sólo a unos funcionarios crean injusticias y producen descontento en los demás.

En esta parte, como en las demás, en vez de acciones aisladas, debe haber una política de conjunto. Los intereses partidistas de cuerpo y de escalafón desaparecerían ante el interés general, que muchas veces no coincide con aquéllos. Así podría orientarse a la juventud estudiosa hacia los diferentes puestos

públicos, atendiendo a la importancia de éstos para la comunidad. Solamente así podría establecerse una auténtica jerarquía en las carreras administrativas, trastornada hoy por un sistema de retribuciones concedidas de modo caprichoso, y con olvido, muchas veces, del valor social de las distintas funciones. Si no se hace este reajuste, el Estado correrá el peligro de desviar a la gente joven hacia las funciones públicas menos importantes socialmente, pero mejor pagadas, causándose a sí mismo grave daño, puesto que privará a puestos públicos relevantes de excelentes candidatos. Y si la suma de aspirantes no es buena, de nada servirán los mejores sistemas de selección. Como ha dicho un autor, el río no puede llegar a un nivel más alto que sus fuentes.