

LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DE LA PRENSA

35.05

I. Reforma de la Función Pública: la retribución de los funcionarios, Cuerpos generales y Cuerpos especia- les. Tres artículos del profesor Ga- rrido Falla

El tema de los funcionarios ocupa una atención preferente en la prensa.

Ante la dificultad de resumir lo mucho escrito últimamente sobre la cuestión, se reproducen los párrafos primordiales de tres artículos del profesor Garrido Falla publicados en «ABC», que tienen la doble ventaja del prestigio de su autor y de condensar ordenadamente la problemá-

tica más aguda. «No es ninguna exageración afirmar—dice el profesor Garrido Falla—que dentro del cuestionario de temas que plantea la reforma administrativa, es el de la reforma del funcionario el que reviste mayor importancia».

Pues bien; la reforma de la función pública se apoya en dos tipos de razones. En primer lugar, hay ciertos absurdos organizativos que deben ser urgentemente corregidos si aspiramos a tener una burocracia a la altura de las circunstancias; en segundo lugar, el problema de la retribución de nuestros funcionarios pú-

blicos ha adquirido caracteres tan graves y alarmantes, que el buscar una solución puede que se haya convertido en una de las tareas más urgentes e inaplazables de nuestro Estado.

Sabido es que una de las características de nuestra función pública está en la existencia, por una parte, de los Cuerpos especiales; por otra, de los Cuerpos generales administrativos. Ya el hecho de hablar de los Cuerpos generales «en plural» implica una contradicción interna, y seguramente es éste uno de aquellos puntos en que las ideas de los redactores del todavía vigente Estatuto de Funcionarios Públicos de 1918 han sido traicionadas.

Por otra parte, la coexistencia de los Cuerpos generales con los especiales no se ha basado, en muchos casos, en un deslinde previo de atribuciones. Antes bien: en la realidad han venido jugando el papel de fuerzas competitivas que luchan por alcanzar en beneficio propio los puestos de trabajo mejor remunerados o más prestigiados dentro de cada Organismo. En esta lucha, hay que reconocerlo, la peor parte ha correspondido a los Cuerpos generales.

Para no cargar la culpa sobre el Estatuto de 1918, hay que insistir en que todo esto ha ocurrido a sus espaldas. El fracaso del Estatuto no se debe, pues, tanto a sus principios informadores cuanto al olvido de una previsión orgánica que ha terminado por ser fatal: no se estructuró entonces ningún Organismo que centralizase la política sobre el personal del Estado»

Pero «si se afirmase—dice en otro artículo el profesor Garrido Falla— que la causa principal de cuantos aspectos negativos ofrece hoy día la

burocracia española está en la insuficiente retribución que los funcionarios públicos perciben, habríamos enunciado una verdad a medias. Por supuesto que éste es el aspecto más notorio y conocido de la cuestión, y, sobre todo, el que directamente gravita sobre las pobres economías de la mayor parte de nuestros funcionarios.

Si es cierto que determinados sectores funcionariales (¡ese Magisterio primario!) están peor pagados en España que en los países desarrollados de Europa, ni siquiera cabe que nos consolemos con el argumento de que se trata de una diferencia proporcionada al más bajo nivel de renta *per capita* de nuestro país; pues entre nosotros están seguramente también los funcionarios profesionales mejor pagados de la comunidad europea.

Cómo se ha podido producir este injusto y, sobre todo, paradójico resultado de que a fuerza de cicatería para con sus funcionarios la Administración española haya terminado por tener tales sectores privilegiados, es uno de los fenómenos más curiosos en la historia de nuestra burocracia.

Se ha producido una jerarquización económica de los funcionarios públicos que no tiene nada que ver con las categorías, ni con la clase de función que se realiza, ni con los títulos y cualificaciones del funcionario; es simplemente la adscripción (como portero o como jefe, que para el caso da igual) a determinado organismo o servicio lo que produce el resultado diferenciador, dando lugar, como se ha dicho, a un «abanico de salarios» sin parangón conocido.

Puestas así las cosas se comprende que cualquier proyecto de reforma

de las retribuciones de los funcionarios públicos no pueda soslayar el aspecto que queda señalado. Es muy fácil en este terreno resbalar hacia la demagogia, y por eso quiero evitar conscientemente el apuntarme tantos fáciles. No se crea —; vaya la observación desde ahora!— que el problema se solucionaría simplemente mediante el fácil arbitrio de repartir la totalidad del dinero público (cualquiera que sea su origen, fiscal o parafiscal) que actualmente se destina a retribuciones de personal en una forma proporcionalmente más equitativa; la financiación de la reforma exige (incluso admitiendo que uno de sus resultados fuese la supresión de muchos puestos de trabajo) mayores consignaciones con destino a personal.

Ahora bien; está claro que, en parte, el nivel decoroso de retribución a que aspira la mayoría ha de conseguirse racionalizando los ingresos de los más privilegiados. Porque éste ya no es un problema económico, sino de justicia social e incluso específicamente de buena organización administrativa. Piénsese que el sistema de remuneración extrapresupuestaria de los funcionarios vive actualmente —incluso después de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958— en la clandestinidad; simplemente la obligación de que se conociese públicamente el cuadro de nuestras retribuciones significaría de suyo un poderoso freno en el sistema.

Se comprende así que frente a las muchas esperanzas que tantos miles de funcionarios han puesto en una reforma legislativa de gran envergadura, las resistencias tengan también sus portavoces.

Afortunadamente, parece que aquí

hay que contar con un factor positivo que quizá no actúe en tantas otras proyectadas reformas: el funcionario público privilegiado toca tan de cerca las exigencias del interés general, que está, dentro de límites razonables, frecuentemente bien dispuesto a la renuncia de sus privilegios si esto va a redundar, efectivamente, en un sistema de mayor justicia. Y sabe, sobre todo, lo que el Estado se juega en la empresa, pues ninguna otra tarea reformadora —llámese impuesto progresivo sobre la renta, reforma agraria o limitación de beneficios industriales— estará legitimada para emprender si previamente no aplica a su propia «casa» estas mismas medidas reformadoras» (1).

Ante esta situación —se pregunta el profesor Garrido Falla— si es posible encontrar una fórmula satisfactoria para resolverla, y contesta: «Cuando los economistas quieren determinar la riqueza efectiva de un país no suelen acudir al empírico e ingenuo procedimiento de investigar si algunos de sus ciudadanos son muy ricos o muy pobres. Lo que hacen es calcular la «renta nacional»; después vendrá el problema de determinar si ésta se encuentra bien o mal distribuida entre las distintas clases de la población. Pues bien, es el caso que este primer dato es fácilmente determinable en relación con el tema que nos ocupa. Baste pensar que para los 375.000 funcionarios interinos y «en propiedad» (excluyo los de las Corporaciones locales y organismos autónomos) que aproximadamente se nutren de los presupuestos generales del Estado, las consignaciones presupuestarias se

(1) *ABC*, 5.1.1963.

acercan a los 20.000 millones de pesetas. La que pudiésemos llamar renta *per capita* del funcionario español se acerca, pues, a los 11.000 duros anuales. Si además tenemos en cuenta (y claro está, es inevitable que vengamos a topar con ello) que una estimación de las tasas con destino

Por de pronto, hay que descartar la idea de que una reforma en materia de retribuciones debe consistir «única y exclusivamente» en elevar algo los sueldos más miserables de nuestros escalafones; o, lo que es lo mismo, en hacer gravitar la financiación de la reforma sobre el resto

HUMOR Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO



OFICINA

—¡Qué catástrofe! ¡Tendremos que abrir un expediente!

a personal que actualmente se recaudan podría muy bien ofrecernos un resultado que oscilase entre el 40 y el 50 por 100 de la cifra presupuestaria antes señalada, esto quiere decir que la aludida «renta *per capita*» del funcionario se vería también incrementada hasta cerca de las 75.000 pesetas anuales.

del país. El sentido social de nuestro tiempo ha conseguido (¡ya es algo!) que esta fórmula fuese aceptable para los sectores más privilegiados de la función pública; pero se olvida que si el problema se quiere plantear seriamente y respondiendo a las exigencias económicas y de justicia social que comporta, hay que ir

decididamente a cerrar el «abanico de los sueldos» por abajo y por arriba.

Si se admite lo anterior, lo demás, arbitrar unas fórmulas técnicas para llevar a efecto la reforma, resulta ya mucho más fácil y hacedero. Bástenos aquí con enunciar algunas de las que, a nuestro juicio, podrían ser las líneas maestras del sistema: centralización rigurosa de los ingresos para tasas y exacciones parafiscales; clasificación a efectos remuneratorios de los distintos Cuerpos del Estado sobre la base del establecimiento de un sueldo mínimo vital y de coeficientes multiplicadores para cada Cuerpo según su rango y función; gratificación por razón del destino que dentro del Cuerpo se ocupe; creación de un órgano que coordine la política de personal, etc. Y sobre todo publicidad rigurosa de las retribuciones, incluso haciendo de ella un requisito formal para la percepción. Pues aquí estará siempre la garantía más segura de que cualquier sistema racional que se implante, no terminará nuevamente por ser destrozado a manos de las respetables fuerzas que inmediatamente quedarán alineadas frente a él» (2).

II. El tema de las oposiciones

También el tema de las oposiciones es de plena actualidad en la prensa. Partidarios y detractores alternan en sus columnas. «Porque sean enojosas, difíciles y puedan resultar aleatorias, y en cierto modo injustas, no se pueden suprimir las oposiciones. Eugenio D'Ors se presentó a oposiciones de Historia General de la Cultura en la

Universidad de Madrid. Fué suspendido. Severo Ochoa—que ha obtenido el Premio Nobel de Medicina—no se creyó capaz de someterse a unas oposiciones y se marchó a Norteamérica. Marañón achacaba el atraso científico de España al sistema de oposición.» Frente a esto, un catedrático comenta: «No hay inconveniente en que el sistema de oposiciones actual se mejore en esas esquinas molestas para todos; que se cubran todas las vacantes, tengan una convocatoria periódica, se atienda más a la práctica, que se mezcle algún ejercicio oral; que se acorte el tiempo entre el examen de los primeros y los últimos; que, como dice Martín Sánchez Juliá, tenga presente el Tribunal el expediente académico. Por último, será buena la inclusión de tesis, entrevistas y toda clase de informes. Las oposiciones, todavía, son en muchos casos, tabla de salvación» (3).

Dos diarios madrileños, «Arriba» y «Madrid», han dedicado una serie de artículos y entrevistas al mismo tema. Un opositor a Notarías opina: «El Tribunal que aprobara a un opositor en los ejercicios orales por su gran capacidad memorística, advirtiendo clara e indudablemente que detrás de aquel alarde verbal no hay más que merezca la pena, obrará bien con el Reglamento, mal socialmente» (4).

Un balance ponderado, aunque por fuerza incompleto, de ventajas e inconvenientes, son las respuestas de don Felipe de la Rúa al cuestionario que le formuló el diario «Madrid» (5):

(3) *SP*, 15.1.1963. «Cara y cruz: el problema de las oposiciones.»

(4) *Arriba*, 2.2.1963.

(5) *Madrid*, 21.2.1963.

(2) *ABC*, 23.1.1963.

«Los defectos que generalmente se señalan dibujan dos órdenes de objeciones: en primer lugar, la dificultad que para el Tribunal juzgador representa el tener que formar juicio y otorgar sus calificaciones ante un corto número de pruebas, practicadas en condiciones que influyen desfavorablemente en la psicología del opositor. En segundo término suele destacarse la influencia que el factor suerte puede jugar en la práctica de los ejercicios, ya que al sacar números al azar de entre la totalidad de los temas del programa pueden producirse situaciones de desgracia para el opositor que no son susceptibles de compensación alguna. Frente a estos dos inconvenientes aparecen como evidentes otras ventajas: la publicidad de los ejercicios, que hace prácticamente imposible el que un Tribunal adopte resoluciones injustas; la circunstancia de que, siendo iguales para todos los opositores las condiciones en que se practica la oposición, esta igualdad corrige en gran parte el efecto de depresión psicológica que representa para aquéllos la dureza de los ejercicios. Esta dureza es evidente, pero al influir por igual en todos los opositores constituye un factor homogéneo que puede ser apreciado en su verdadero valor en el conjunto de la oposición. Ventaja indudable de la oposición es la de constituir un auténtico sistema de igualdad de oportunidades —tan de moda en el léxico administrativo actual—. La experiencia revela la casi absoluta inutilidad de las recomendaciones en este sentido y lo difícil que resulta el privar a un opositor que ha superado brillantemente los ejercicios de un puesto en el conjunto de los aprobados para adjudicarlo a otro opositor que hu-

biere realizado peores ejercicios, pues ello lleva implícito un inmediato desprestigio del Tribunal juzgador que, como excepción, puede darse, pero nunca como norma general. En definitiva, el acierto en la calificación dependerá de la preparación técnica de los jueces y su categoría moral, pues no puede olvidarse que el valor de un juicio depende siempre de los factores humanos del juez.» En muchas oposiciones —por ejemplo, en las de Técnicos de Administración Civil—, por medio de una ficha «se invita a los aspirantes a que con la documentación reglamentaria presenten sus expedientes académicos, publicaciones, trabajos científicos, documentación que acrediten méritos y, singularmente, la posesión de idiomas extranjeros. Ciertamente que estos elementos de juicio no constituyen el factor esencial para la calificación del opositor, pero permiten formar un concepto de su categoría intelectual, de sus aptitudes para el trabajo y de su mayor o menor curiosidad por las materias que constituyen la base de la oposición, por lo cual, el que esto expone, cree que tienen un valor evidente.»

III. «L'avenir comence à Alcalá...»

Con tan expresivo título encabeza el periodista belga Henri van Nieuwenhuysse la tercera de sus crónicas sobre España (6). «Todo parece anunciarnos —durante el viaje— que la ciudad de Alcalá, en otro tiempo plena del bullicio y clamor de 12.000 estudiantes, silenciosa desde el cierre de su Universidad a comienzos del pasado siglo, y atormentada

(6) *La Flandre Libérale*, 12.2.1963.

cruelmente por la guerra civil, se habría de encontrar hoy dormida en un sueño helado. Pero no hay nada de eso. Por uno de esos contrastes en que España es pródiga, la Universidad de Alcalá se ha transformado en bastión de un espíritu nuevo. En efecto, cobija ahora el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, que tiene por misión preparar a los responsables de la Administración española en las técnicas del Estado moderno...» «Voici le cloître de St. Thomas, ou nos pas résonnet dans l'air froid. A l'abri de ces murs indestructibles ont été aménagés une salle de restaurant, une cafétéria, des salons bien chauffés avec radio et télévision, des salles d'études, des auditeurs. Lumière au néon, «self-service». «Les jeunes fonctionnaires, admis a Alcalá apres un concours assez sévère, y font un stage de quatre a six mois. Ils acquierent ainsi une mentalité administrative et créatrice...»; «nous songions, non sans une secrète mélancolie, aux efforts déployés en Belgique pour relever le niveau de la fonction publique.»

IV. Una ley sin reglamento

«La Ley del Suelo, aprobada el año 1956, carece de reglamento de aplicación. Ello determina —dice Luis Emilio Calvo Sotelo (7)— «la inobservancia de gran parte de sus disposiciones y propósitos. Cuando sus privilegios prosperan —exención del impuesto de Derechos Reales en la primera transmisión de edificios urbanizados— la bonificación sigue una vía distinta: la ley específica de este impuesto, que también concede dicha

desgravación, y tiene vigente y a punto su propio reglamento. Por cierto que aquel reglamento no reproduce la exención de Derechos Reales inherentes al contrato de obra, concedida por la Ley del Suelo, y, naturalmente, la exención ha quedado, de hecho, abolida.

Hace pocas fechas, un editorial de «ABC» se ocupaba del problema, lamentándose del progresivo desuso de la Ley del Suelo. Ciertamente se aducía que este desuso defraudaba en la práctica las legítimas aspiraciones de muchos promotores privados, urbanizadores, a sus expensas, de parcelas baldías, por mérito de las promesas contenidas en aquella Ley. El editorial de «ABC», justísimo en su propósito —aunque corto al transcribir las bonificaciones de la Ley, ya que, además de los arbitrios locales y la Contribución Urbana, citados por el editorialista, hay que incluir la desgravación relativa a los impuestos de Derechos Reales y del Timbre—, acaba preguntando a qué podía obedecer tan dañoso como injustificado desuso. Responderemos a este punto de una manera concreta y taxativa: el desuso se debe a no haberse promulgado hasta la fecha el reglamento de aplicación de la Ley. Las oficinas liquidadoras alegan como razón desestimatoria la inexistencia de dicho reglamento que les impide aplicar, en la práctica, los trámites previos a la exención. Resulta por ende, que la omisión de un reglamento está poseyendo la condición, a todas luces antijurídica, de anular de hecho las previsiones de una norma de rango superior, que, por añadidura, tiene ya casi siete años de vigencia.

Que una Ley caiga en desuso porque no esté en la calle su propio

(7) Ya, 9.2.1963.

reglamento de aplicación es un infeliz resultado. Pues no conviene perder de vista que la Ley del Suelo es una norma minuciosa, moderna y ejemplar, aquejada hoy de arteriosclerosis funcional, que bien merece ser combatida con un tratamiento adecuado. El diagnóstico y su remedio son visibles.

Aprobada en fecha reciente la re-

forma de las Haciendas Locales, la urgencia de completar el régimen jurídico del Suelo mediante un reglamento de aplicación es aún más categórica. Dejando a un lado los intereses privados comprometidos, la realidad es que el desuso de la Ley podría acabar por suprimir en absoluto los móviles para los que fué dictadas.»

