



DOCTRINA Y LEGISLACION

REIVINDICACION Y REFORMA DEL FUNCIONARIADO ESPAÑOL

35.08.047(46)

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

Sumario: I. Planteamiento. II. Los funcionarios españoles son pocos. III. Calidad de la función pública española: a) calidad social, b) calidad objetiva, c) calidad política. IV. La reforma de la función pública.

I. Planteamiento

DESDE que a finales de 1956 comenzó en España la institucionalización de la Reforma administrativa, todos nos apercibimos de que el tema central había de ser la reforma de la función pública. Por aquel entonces afirmé que la eficacia administrativa dependía en un 90 por 100 de la política de personal.

La Presidencia del Gobierno promovió, dentro de esta misma línea de ideas, la confección de un borrador inicial de nuevo Estatuto de funcionarios, que el Gabinete de Es-

tudios para la Reforma administrativa tenía ya confeccionado en 1958. Desde entonces el proyecto ha pasado por muchos trámites; se ha dado audiencia a muchos organismos públicos y personas cualificadas; se han aceptado numerosísimas enmiendas, y, en definitiva, el texto actual está muy pulido y perfeccionado.

Durante todo el tiempo transcurrido ha sido tema de palpitante actualidad los comentarios que ofrecía las diversas redacciones del Estatuto y, en general, para legitimar la aprobación del mismo, parece como si todos los sectores responsables se hubieran concitado para cargar las tintas en la defectuosa estructura del funcionariado actual, de manera que no sólo la prensa periódica y las charlas pseudocientíficas, sino que también las revistas científicas y los órganos autorizados de la Administración se han preocupado en poner de relieve los máximos defectos de la función pública española, con el noble propósito de mejorarlos en el futuro y esperado Estatuto de funcionarios.

Sin embargo, el hecho de venir señalando metódicamente los defectos de la función pública, asegurando la existencia de desórdenes, remuneraciones con diferencias enormes, la configuración de ciertos cuerpos como grupos de presión cual masonería blanca, etc., ha creado un clima que, sin duda, rebasa ampliamente los límites en que se mueve la función pública en la realidad.

Por ello, hora es de que se señale, al menos por una vez, las virtudes de la función pública española, que en manera alguna quedan palidecidas por los indudables defectos que posee, al igual que toda obra humana.

A este respecto destacaremos a continuación dos factores, uno cuantitativo y otro cualitativo, que sin duda constituyen evidentes factores positivos.

El factor cuantitativo es, contra lo que se cree, que en España no hay inflación burocrática, sino que por el contrario, los funcionarios españoles son pocos.

El factor cualitativo es, también contra lo que se suele afirmar, que la burocracia española es de alta calidad, tanto por su depurada y objetiva selección, como por su prestigio, por su capacidad de promoción social, y por su peso específico en la sociedad española.

II. Los funcionarios españoles son pocos

Son pocos en relación con la población activa española y con el número de funcionarios de otros países del mundo.

En los Estados comunistas de más allá del telón de acero, la plétora burocrática es verdaderamente fabulosa como consecuencia de que la mayor parte de los medios de producción se encuentran estatalizados y consiguientemente regidos por funcionarios públicos. Carecemos de estadísticas al respecto, pero en estos países los funcionarios constituyen, sin duda, el sector más importante de la población activa del país, ascendiendo su número a muchos millones.

Pero es que en los países de Europa occidental más desarrollados, como Inglaterra y Alemania, también el número de funcionarios sube a unos tres millones. En Francia se aproximan a dos millones.

En España los funcionarios del Estado son alrededor de 405.000, es decir, muy pocos más de los que corresponden a la pequeña Bélgica, y si se añaden los funcionarios de la Administración Local y de los Organismos autónomos, escasamente llegan a 594.000 funcionarios.

Los datos anteriores están tomados de Finer (Inglaterra), Luhman y Ule (Alemania), Finer y Gaudemet (Francia) y Shillings (Bélgica).

De todas formas no pueden ser tenidos en cuenta más que como tendencias, puesto que dichos datos estadísticos no son totalmente homogéneos. Por ejemplo, en Alemania no se ha computado el personal militar y, sobre todo, no hay un criterio unánime en lo que debe entenderse por funcionario público a efectos del cómputo.

Por lo que se refiere a España si se han confeccionado los datos con minuciosidad. Se ha tenido en cuenta la excelente estimación

del sociólogo Perpiñá Rodríguez en su libro «¿Hacia una sociedad sin clases?», que da 342.000 funcionarios civiles y militares del Estado, 53.000 de organismos autónomos y 130.000 de corporaciones locales, con un total de 525.000 empleados públicos. También se ha tenido en cuenta el libro de García Pascual «Los Cuerpos de funcionarios de la Administración pública de España», en el que se hace un cómputo de los funcionarios que coincide con López Henares en el número 4 de esta Revista al señalar el número de funcionarios civiles del Estado en 153.086. Asimismo se ha tenido en cuenta los datos de los Presupuestos Generales del Estado a informaciones directas acerca de los diversos Ministerios y servicios, especialmente en lo que afecta a la Administración Local.

De todo ello, resulta que existen:

a) 250.000 funcionarios civiles del Estado

El hecho de que López Henares estimase esta cifra en 153.000 y Perpiñá en 184.000 puede estar justificado en que, sobre todo el primero, no computó el personal rural de Correos, ni la modificación de plantillas del Magisterio Nacional, ni los funcionarios sanitarios locales, que por Ley de 24 de diciembre de 1962 han pasado a depender íntegramente del Estado, ni las nuevas plantillas del Ministerio de la Vivienda, ni algunas otras pequeñas modificaciones ulteriores que hacen ascender dicha cifra al número consignado de 250.000 funcionarios civiles del Estado.

Además, las estimaciones de Perpiñá y López Henares se ven prácticamente igualadas y superadas con el personal de media docena de Servicios concentrados en los Ministerios de Educación Nacional y de la Gobernación. En efecto, 186.000 funcionarios civiles se corresponden a los casi 100.000 maestros nacionales (la plantilla presupuestaria es de 95.791, a los que hay que añadir los maestros de centros especiales y sustitutos), a los 46.000 funcionarios de Correos y Telégrafos (34.691 funcionarios de Correos incluido el personal rural —15.898— y carteros urbanos —9.165— y 11.250 funcionarios de Telecomunicación), a los 8.000 funcionarios de la Policía gubernativa y auxiliares de la misma (no computada la policía armada por tratarse de Cuerpo militarizado), y los 32.000 sanitarios locales incorporados recientemente al Estado (10.000 médicos, 4.300 farmacéuticos titulares y 4.600 veterinarios titulares, 7.000 practicantes y 6.400 matronas).

A los 186.000 funcionarios civiles que quedan expresados pueden añadirse otros dos contingentes de cierta importancia. Por una parte, el conjunto de Cuerpos que sirven a la Administración de Justicia suman unos 16.000 funcionarios (6.067 de las Carreras Judicial, Fiscal y Auxiliares de los Tribunales, 6.388 de la Justicia municipal y 3.476 de Prisiones). Por otra parte, los denominados funcionarios de los Cuerpos generales suman otros 16.000 (4.752 de Cuerpos Técnicos Administrativos, 7.612 de Cuerpos Auxiliares y 3.830 de Cuerpos Subalternos; es curioso observar que mientras que los Cuerpos Técnicos Administrativos están prácticamente estabilizados, los Cuerpos Auxiliares desde hace unos años están tomando un gran incremento, lo que resulta favorable para la adecuada configuración de la función pública). De esta forma se llega a los 218.000 funcionarios, que cons-

tituyen el 87 por 100 del total de la función pública española de la Administración Civil del Estado.

Los Cuerpos (alrededor de 200) y especialidades no aludidos hasta ahora, y que forman parte integrante de los trece Ministerios civiles actualmente existentes, forman un total de 34.000 funcionarios más. Este dato es importante, porque «prima facie» resulta que la multiplicidad de Cuerpos y estatutos diferentes de funcionarios, afectan a un total que no representa ni siquiera el 13 por 100 del total de la burocracia española.

b) 155.000 funcionarios militares

Son funcionarios del Estado, puesto que cobran sus haberes con cargo a los Presupuestos Generales del mismo y su estatuto jurídico se halla perfectamente regulado.

La cifra aludida se descompone en 75.000 individuos que aportan los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; 61.000 la Guardia Civil y Agrupación de Tráfico de Carretera, y 19.000 la Policía Armada.

Sumados estos funcionarios a los anteriores, resulta que con cargo a los Presupuestos del Estado existen alrededor de 405.000 funcionarios.

c) 136.000 funcionarios de la Administración Local

Realmente son funcionarios públicos, aunque no funcionarios del Estado, de manera que su cómputo debe ser relativo a la finalidad perseguida.

De esta estimación, 25.549 funcionarios corresponden a las Diputaciones Provinciales y 110.876 a los Ayuntamientos y, en conjunto, cabe destacar las plantillas de 7.000 Secretarios de Diputaciones y Ayuntamientos de toda clase; 22.000 administrativos; 20.000 guardias y 66.000 subalternos y funcionarios manuales.

d) 53.000 funcionarios de organismos autónomos

Aunque muchos de estos funcionarios pueden indirectamente depender del Estado, incluso en su remuneración, lo cierto es que formalmente no son funcionarios del Estado, aunque sí dentro de una lata interpretación pueda considerárseles como funcionarios públicos.

La cifra apuntada es la misma estimación de Perpiñá. Téngase en cuenta que la RENFE, el Instituto Nacional de Previsión, el Instituto Nacional de Colonización, el INI, la Comisaría de Abastecimientos, etcétera, dan un contingente muy importante de funciones, si bien resulta verdaderamente difícil establecer en estos Organismos la frontera entre los funcionarios, los empleados y los obreros.

Con los números absolutos que se acaban de exponer, resulta evidente la pequeñez cuantitativa de la burocracia española, respecto de la de otros países. Pero como eviden-

temente el número de funcionarios debe guardar cierta relación con la densidad de población, resulta conveniente elaborar las correspondientes cifras relativas que son mucho más orientadoras.

En Alemania y en Inglaterra los funcionarios vienen a representar hasta el 15 por 100 de la población activa de los respectivos países y en Francia y en Bélgica, se aproximan al 10 por 100. En cambio en España, todos los funcionarios representan tan sólo el 5 por 100 y, si nos limitamos a los funcionarios del Estado, llegan al 3,6 por 100 de la población activa y al 1 por 100 de la población total.

Quizá algún ejemplo nos ayude a comprender la relativa pequeñez de la burocracia española. Tal es el caso de los de correos, que alcanzan un nivel de servicio excelente; pues bien, toda esta maquinaria es manejada en España por 34.691 funcionarios, mientras que en Alemania, para el mismo servicio, precisan de 364.362 (o sea, 130.000 más que la totalidad de funcionarios civiles de España). Aunque éstos lleguen a manipular muchos más efectos postales que aquéllos, la proporción funcional no es de 10 a 1, como ocurre respecto a los funcionarios.

El hecho de que los Servicios administrativos funcionen en España con un número de funcionarios proporcionalmente muy inferior al de otros países es, sin duda de ningún genero, una virtud de la Administración española y de los funcionarios que la sirven.

Sin embargo, es curioso constatar que a pesar de ofrecer la Administración española muchos menos puestos de trabajo que las de los demás países de la Europa Occidental, los aspirantes españoles para ingresar en la función pública, son proporcionalmente mucho más que en todos aquellos países, lo que permite que la selección sea mucho más severa y que solamente entre en la función pública personal de verdadera calidad. Claro que al llegar a este punto estamos

entrando en algo que se relaciona más con el capítulo siguiente al que por ahora nos remitimos en este punto.

Por último, resulta obligado, antes de abandonar este tema, preguntarse la razón intrínseca de que España no se haya sentido dominada por la tendencia inflacionista que en materia de la función pública ha imperado en casi todos los países del mundo.

Dos respuestas cabe dar:

1.^a Por una parte, ha producido un saludable efecto la rigidez presupuestaria que impide crear fácilmente nuevos Cuerpos o incluso modificar la plantilla de los existentes, como no sea a través de laboriosos trámites legislativos, incrementados en sus dificultades por las trabas que el Ministerio de Hacienda suele poner siempre a todos aquellos proyectos que suponen aumento de gastos que no se hallen muy justificados.

Esta falta de flexibilidad no siempre es buena, pues resulta un tanto absurdo que para incrementar la plantilla de un servicio —aunque sea en un solo funcionario— resulte preciso acudir al trámite legislativo y, sin embargo, esta rigidez ha favorecido la estabilización numérica de los funcionarios, cosa que no hubiera ocurrido si por Decreto u Ordenes ministeriales hubieran podido crearse Cuerpos o incrementarse plantillas. Es más, en toda la moderna historia española, no ha sido posible crear un Cuerpo o modificar el número de funcionarios por Decreto-ley.

2.^a Por otra parte, la principal causa de que los países occidentales incrementaran considerablemente su burocracia y muy sustancialmente en Inglaterra y Estados Unidos, ha sido las dos guerras mundiales pasadas. En especial la última fué una guerra total que movilizó a todos los recursos nacionales, creando una complejidad administrativa enorme de la que no pudieron desprenderse una vez que adaptaron sus estructuras a la paz ulterior. Por su parte, España no ha vivido esa guerra total que tanto a supuesto

en el proceso de la inflación burocrática, y por lo que respecta a nuestra Guerra de Liberación, tuvo un carácter completamente distinto con un proceso de burocratización de signo inverso. Por ello, después de la Guerra, fué preciso hacer reclutas masivas de funcionarios para llegar a cubrir plantillas análogas a 1936.

Ulteriormente se provocaron artificiosas amortizaciones de plantillas para así forzar aumentos de sueldos sin incrementar el gasto público.

En conclusión, si no fuera por los servicios nuevos que las necesidades fueron demandando, la función pública española sería en la actualidad cuantitativamente inferior a 1936, y de hecho lo es en muchos servicios tradicionales, como por ejemplo la policía.

En definitiva, por cualquier lado que se enfoque el problema, la burocracia española no ha sufrido ningún proceso inflacionista y es parva en número comparada con la de otros países occidentales. Sin embargo, presta sus servicios con una continuidad y regularidad admirables. Pero esto es debido, sobre todo, a su excepcional calidad.

III. Calidad de la función pública española

Consecuencia obligada del escaso número de funcionarios es su alta cualificación.

Resulta curioso hacer esta afirmación frente a la opinión generalizada que el funcionario no rinde lo suficiente o trabaja con desgana. Es posible que el equipo burocrático español no trabaje a pleno rendimiento, al igual que ocurre con otros muchos equipos burocráticos, pero sin duda alguna la calidad de la burocracia española, no sólo no merece, sino que es comparativamente superior a la de la mayor parte de los países del mundo. Examinemos esta afirmación desde los puntos de vista social, objetivo y político.

a) CALIDAD SOCIAL

La función pública española se ha permitido ciertos lujos de calidad que a veces están reñidos con la propia eficiencia del servicio. En efecto, la función pública española está repleta de muchos más titulados universitarios de los que realmente necesita; a muchos funcionarios de nivel auxiliar les exige una serie de conocimientos adicionales que nunca van a utilizar en el ejercicio de su función, etc. Con ello quiebra el principio de la racionalización administrativa, aunque sale beneficiado el de la cualificación del funcionariado.

¿Por qué puede el Estado español permitirse este lujo de reclutar personal de cualificación superior a la que racionalmente necesitaría? Primero, por el alto prestigio social del Estado y su Administración. Y segundo, porque los españoles poseemos un nivel humanístico desproporcionalmente superior a nuestro nivel económico, abocándonos consiguientemente al subempleo.

Por lo que respecta al primer factor es sin duda el Estado el organismo que mayor respeto, seguridad y confianza da a cuantos españoles intentan trabajar por cuenta ajena. Por ello, en España el funcionariado canaliza las más fecundas ilusiones y ambiciones de la población activa que desea colocarse. Casi podría decirse que la mayor y mejor parte de las vocaciones indeterminadas de la juventud se encauzan hacia la función pública. De ahí que lo mejor de cada generación ingrese en el funcionariado. Incluso aquellos que no desean trabajar por cuenta ajena, aspiran a ingresar en la Administración por razones de prestigio y seguridad, aunque después pidan la excedencia.

Por lo que se refiere al segundo factor, es claro que la oferta de trabajo en España, no ofrece perspectivas de mejor colocación que en la función pública. Pero esto, que es

un defecto de estructura socio-económica —por cierto en trance de rápida mejora—, no deja de ser al mismo tiempo una virtud cualificativa de la función pública.

En efecto, es una virtud, porque en España la función pública concita a lo mejor y más granado de la población activa, mientras que en el extranjero, la función pública ha de competir con las organizaciones privadas, e incluso tiene que acudir a la propaganda para evitar que sus cuadros administrativos carezcan de aspirantes. Al parecer, el nivel medio de los funcionarios norteamericanos no es de primera calidad, porque el mejor material humano, se lo llevan las organizaciones privadas, que tienen más flexibilidad para atraer y recompensar individualizadamente los servicios valiosos.

En España, por el contrario, sólo aspiran a entrar en las organizaciones privadas (por cierto que el mercado de estos empleos es mucho menos transparente que el de la Administración, lo que juega también en favor de ésta), aquellos que, o no han conseguido entrar en la función pública, o han rehuído pasar por el tamiz de las oposiciones. En definitiva, el ciudadano español medio, aceptaría sin dudar un puesto en la Administración pública, antes que otro en una organización privada de condiciones similares o incluso ligeramente superiores.

Conviene no olvidar, por otra parte, que sólo el 5 por 100 de la población activa tiene cabida en los cuadros de la Administración española, teniendo el 95 por 100 restante que dedicarse a otros tipos de actividades. Es decir, que la Administración pública, aun cuando ofrece un número de puestos de trabajo proporcionalmente pequeño, lo cierto es que dentro del sector servicios (puestos no industriales ni agrícolas), ofrece los más abundantes puestos y las más diáfanas y seguras condiciones de empleo. Esto estimula las mejores aspiraciones, de manera que quienes logran ingresar a su servicio, después de «ganar» la plaza en «oposi-

ción», alcanzan un prestigio social acreditado, por estar su selección basada en criterios de calidad, y por servir a una Administración solvente, segura y prestigiosa.

No puede en cambio decirse que los puestos de la Administración tengan generalmente remuneraciones generosas. Sin embargo, también cabe afirmar que dentro del nivel social que corresponde a cada categoría de funcionarios, ellos ocupan puestos estables, seguros, prestigiosos e incluso envidiables para aquellos que socialmente se encuentran en el mismo nivel.

Por último, cabe resaltarse que la cualificación social de los 250.000 funcionarios civiles del Estado, está supervalorada por el hecho de que hay diez veces de personas más (es normal que por cada plaza convocada a oposición, se presenten unos diez candidatos) que han intentado lo mismo y no lo han conseguido y, aun cuando casi todos ellos hayan obtenido luego otras ocupaciones, sólo una minoría ha logrado un «status» social de nivel equiparable al que había optado en la Administración.

b) CALIDAD OBJETIVA

Casi podría denominarse este factor, como «de calidad democrática», porque la función pública es sin duda la organización española que aplica más inexorablemente el democrático principio de igualdad de oportunidades.

Quiere decirse que la función pública, tiene gran capacidad de convocatoria, no sólo por la solidez y prestigio de los puestos que ofrece —como antes se dijo—, sino también porque cada Cuerpo o puesto ofrecido, tiene un determinado nivel social que está al alcance de los que acrediten ser los mejores mediante las oposiciones con independencia, desde luego, del origen o procedencia social de cada uno.

Es decir, que las oposiciones constituyen la lid más apta

para la promoción social más rápida, dentro del principio de premio al mérito. Por esta vía, el hijo del jornalero puede llegar a las máximas alturas sociales, mientras que los pertenecientes a otros estamentos sociales más acomodados, pueden quedar rezagados en su estratificación social. Todo depende, en definitiva, del mérito.

El artilugio que permite esta objetivización democrática de la calidad funcionarial es sin duda alguna la oposición. Las oposiciones de ingreso en la función pública constituyen uno de los temas más criticados y, sin embargo, es la institución que más logros ha conseguido en favor de la calidad en la Administración española.

En efecto, puede que las oposiciones no sean un sistema muy racional de seleccionar el ingreso en la función pública, puesto que exige esfuerzos considerables y a veces innecesarios para la futura función a desarrollar. Pero tiene en cambio la gran virtud de que es una convocatoria pública que goza de crédito y provoca consiguientemente gran afluencia de aspirantes y óptimas posibilidades de seleccionar cualitativa y objetivamente.

Sin duda, existen en España muchas más personas capacitadas para ingresar en la función pública, que puestos de trabajo pueda ésta ofrecer. Ante esta descompensación entre la oferta y la demanda, es decir, entre la Sociedad y la Administración —aquella ofreciendo muchos más candidatos aptos, que puestos de trabajo ésta—, lo que se impone es una selección rigurosa por eliminación que se viene logrando acertadamente a través de las oposiciones.

El que las oposiciones eliminen de la función pública a muchos candidatos que posiblemente sean buenos funcionarios potenciales, no es un vicio del sistema, sino un exceso de calidad en los opositores. Por ello, las oposiciones tienen que configurarse como una especie de carrera de obstáculos eliminatorios. Los que los superan a través de los diversos exámenes; son casi siempre los mejores y realmente no cabe

descubrir ningún sistema mejor para objetivizar la calidad de nuestra función pública.

Los estudiantes de la Facultad de Derecho de Madrid, en el último número de su revista «Libra» dedican el tema central a las oposiciones y al «paro intelectual y la desproporción entre los alumnos que finalizan la carrera y el número de plazas que se convocan». Pero este hecho real no puede resolverse destruyendo el sistema de oposiciones —aunque desde luego admite muchas perfecciones— o ampliando plazas y produciendo un fenómeno inflacionista en la Administración.

Lo que hace falta es que nuestra sociedad y nuestra economía en desarrollo produzca más puestos de trabajo rápidamente. Entonces cesará España de ser un país exportador o con excedentes de aspirantes a empleos, y las oposiciones dejarán de ser ese «ruedo ibérico» que tantas críticas merece desde el punto de vista social y humano. Por cierto, es esperanzador en este punto el hecho de que en las oposiciones a Magisterio que están en curso, se presentan poco más de un candidato por plaza (14.000 plazas convocadas y 19.000 candidatos matriculados), con lo que nos estamos aproximando al nivel europeo en que para los puestos de la Administración peor remunerados, y especialmente para el Magisterio, no se encuentran candidatos.

Pero por ahora, en España nadie como el Estado ofrece al mercado de la libre oferta de servicios tantos puestos de trabajo adecuados a tantas posibilidades y, además, en una forma rotativa y periódica que ha creado un hábito y una legitimidad social.

Por ello, es natural que lo primero que se le ocurre al aspirante a trabajar por cuenta ajena sea enrolarse en ese sistema de oposiciones que siempre tiene a su alcance. Además, como la competición es dura, los que obtienen plaza obtienen a la vez un triunfo y una plataforma social. Esto

es destacable en todas las diversas categorías y niveles que existen dentro de la función pública.

En definitiva la gran concurrencia y aceptación de las oposiciones en España, han logrado, por ahora, incorporar objetiva, democrática y cualitativamente a los valores de la sociedad española a su Administración. Este es el hecho cierto y que se trataba de constatar, aunque para el futuro de España sea deseable más ofertas de empleos en servicios, a pesar de que con ello se sacrifique algo de la calidad de la futura función pública.

c) CALIDAD POLÍTICA

La calidad social y objetiva de los funcionarios españoles no podía por menos de tener su reflejo en la vida política. Sobre este extremo en general he escrito en otras ocasiones (véase mi artículo «La medula del poder en el estado contemporáneo: la burocracia», en el número 77 de la Revista de Estudios Políticos y la segunda edición de mi «Derecho Político», página 284, donde planteo el Tema de «la burocracia como principal sostén del régimen político»).

Sólo unos pocos datos bastarán para ilustrar la Tesis sustentada. Puesto que lo mejor y más granado de los valores de nuestra sociedad, ingresa en la función pública, y lo más selecto de la función pública constituye en gran proporción la élite de la nación, conclusión lógica es pensar que ahí se halla el material humano más idóneo para desempeñar los puestos políticos del Estado.

Buena prueba de ello es que los principales puestos políticos del país son casi monopolizados por funcionarios públicos.

En estos últimos veinticinco años, desde que se constituyó el primer Gobierno Nacional por la Ley de 30 de enero de 1938, ha habido, computando los actuales, 68 Ministros,

de los que sólo 10 no han sido funcionarios públicos, y estos últimos lo fueron en los primeros tiempos en que la mejor juventud combatiente pasó a los puestos rectores de la vida nacional, sin tener ocasión de entrar previamente en la función pública. Sin embargo, los Ministros del Gobierno actual, pertenecen a uno u otro Cuerpo de la función pública, salvo uno.

Respecto a los 15 Subsecretarios actuales, todos pertenecen a uno u otro Cuerpo del Estado.

Mucho más difícil ha resultado hacer el cómputo respecto de los Directores generales, sin embargo, aquí cabe afirmar que, de derecho, muchos de ellos han de ser reglamentariamente funcionarios de un determinado Cuerpo. Otros, los de los Ministerios fundamentalmente técnicos, son también funcionarios de la técnica especial que les está encomendada. Desde luego no llegan al 10 por 100 los Directores generales no funcionarios de los 137 que actualmente existen.

Ampliando nuestra esfera de observación a otros puestos que pudieran tener cierto carácter menos predominante para la función pública, como son los Gobernadores civiles, resulta que en la actualidad 26 de los Gobernadores civiles han sido reclutados también dentro de la función pública y sólo 24 pertenecen al resto de la gran mayoría de población activa nacional que no son funcionarios públicos. La mayor proporción de no funcionarios se debe en este caso a que gran parte de los Gobernadores civiles ascienden a este puesto, después de haber experimentado los de Alcaldes, Presidentes de Diputación, cargos sindicales, o del Movimiento, en los que la función pública pasa a un segundo plano por diversas razones. La principal razón radica en los evidentes perjuicios que para sus respectivas carreras funcionariales supone la dedicación y entrega a estos cargos públicos, pues al no ser designados por Decreto, no dan lugar a la «excedencia especial», con reserva de plaza que

regula la Ley de situaciones administrativas de 15 de julio de 1954, y por incompatibilidad de hecho han de acogerse a la excedencia voluntaria por asuntos propios. Sin duda, si se suprimiese la excedencia especial, muchos funcionarios no aceptarían cargos políticos, como de hecho está ocurriendo en muchos nombramientos de Alcalde o Presidente de Diputación.

Pero esto sería injusto, pues si un funcionario resulta reclamado para un puesto político, no debe por ello resultar perjudicado en su carrera profesional, ya que continúa prestando servicios públicos y de mayor relevancia. Sin embargo, interesa resaltar que en algunos países regidos por el sistema parlamentario y el tradicional dogmático (o pragmático, como en Inglaterra), principio de división de poderes de Montesquieu, está prohibido a los Ministros (que necesariamente son miembros del poder legislativo) ser funcionarios públicos (que dependen del poder ejecutivo), de manera que todo funcionario que aspire a ser parlamentario y Ministro ha de renunciar previamente a su condición de funcionario y causar baja en el escalafón. Claro que en compensación todos los Directores generales y Subsecretarios pasan a ser en estos países puestos de plantilla de la función pública; es decir, que para liberar a los cargos ministeriales de la concurrencia de la función pública, ha sido preciso burocratizar totalmente los cargos de Subsecretarios y Directores generales.

Este sistema es seguido por sólo unos pocos países de Europa Occidental, y realmente resulta difícil hacer una valoración del tema como no se hiciese país por país, lo cual desborda nuestra intención. Por ello, y volviendo a la realidad española es posible afirmar que el sistema de un Gobierno y sus colaboradores inmediatos extraídos esencialmente de la función pública ofrece una realidad positiva por las siguientes razones:

- 1.º Porque sería inicuo que la política no aprovechara

a quienes se han acreditado prestigiosamente, como miembros distinguidos de la élite nacional.

2.º Porque los funcionarios que acceden a cargos políticos es con independencia de su condición funcional y, por ello, han podido demostrar igual sensibilidad ante el bien común que los políticos de procedencia no administrativa. Ahora bien, quizá no resulte ilegítimo fundar dudas en la conveniencia de regir políticamente el sector al que precisamente se pertenece administrativamente.

3.º Porque al tener que engarzar los políticos con los burócratas que, en definitiva, son los «competentes» en las materias públicas, puesto que son los dueños de los datos y del conocimiento de los hechos que la política necesita para poder actuar, este difícil engarce resulta mucho más fácil cuando se da entre personas de la misma formación y con el mismo espíritu de servicio. Es decir, así conocen los políticos españoles mucho mejor los problemas públicos y el espíritu de la Administración, por cuanto que profesionalmente son miembros de la misma.

IV. La reforma de la función pública

La reforma es necesaria. Pero después de cuanto queda señalado acerca de la bondad de la función pública española, la reforma debe ser muy medida en cuanto ha de abordar los defectos existentes con la meticulosidad de quien está operando un cuerpo vivo, con mucha más salud de lo que estamos acostumbrados a oír.

Buena prueba de esta meticulosidad la da el Gobierno que tiene en gestación el futuro Estatuto de funcionarios desde hace cuatro años. Aun así la verdadera reforma no depende tanto del nuevo Estatuto, que pronto se promulgará, como de la política de personal que está llevando a efecto y que, sin duda, impulsará con mayor vigor el nuevo

Estatuto. Por tanto, el nuevo Estatuto de funcionarios es deseable y conveniente, pero equivocados estaríamos si cifrásemos todas las esperanzas de la reforma en su promulgación. Si hay un aspecto en que su vigencia resulta fundamental; es la creación de un Organó central de Personal hasta ahora inexistente, y que tanto ha perjudicado la adecuada vigencia del Estatuto de funcionarios de 1918. La misión más importante que se espera de su actuación es velar por la recta aplicación del Estatuto, ordenar las plantillas de destinos —o determinación de puestos de trabajo— y, sobre todo, su principal consecuencia, que es la clasificación o encasillado de todos los cuerpos de funcionarios dentro de una escala retributiva única.

Ahora bien, la eficacia del referido Organó respecto a la ordenación funcional de las plantillas de destinos se limita prácticamente a los cuerpos generales de la Administración, que no llegan a ser el 5 por 100 de la totalidad de los funcionarios civiles del Estado; el 95 por 100 restante de los funcionarios deben realizar esta función independientemente y muchos la tienen realizada ya sin necesidad de Estatuto. Piénsese solamente en lo que en este punto tienen ya hecho los cuerpos de Correos o del Magisterio nacional, con una especie de jurisprudencia funcional depuradísima.

Por lo que respecta a su consecuencia más importante de la clasificación o encasillado, de todos los 250.000 funcionarios civiles del Estado, dentro de una escala retributiva única, el futuro Estatuto se remite en este punto a una Ley especial, como asimismo se remite a disposiciones especiales para la fijación del multiplicador que ha de corresponder a cada cuerpo (lo que ha de resolver el difícil tema de fijar el nivel relativo que a cada cuerpo corresponda) para la cuantía de ciertos complementos de sueldo y para los derechos pasivos y la seguridad social del funcionario.

Quizá ésta es una política de madurez adecuada; es de-

cir, dejar todos estos importantes problemas relegados a una segunda fase. Sin embargo, y al margen de lo que el futuro Estatuto diga, pueden señalarse algunas importantes reformas en curso que el clamor creado en torno al Estatuto, ha impedido observar con suficiente claridad, y que no obstante son verdaderamente trascendentes en la política de reforma de personal llevada a efecto en estos últimos tiempos.

A tal efecto examinemos sucesivamente los problemas referentes a Tasas, Sueldos, Cuerpos especiales y Formación y perfeccionamiento.

a) TASAS

El régimen de Tasas legalizado en 26 de diciembre de 1958 ha sido objeto de numerosas críticas y, sin embargo, contra lo que es acostumbrado oír, es obligado reconocer que ha producido efectos beneficiosos, de manera que constituye, sin duda, el estímulo reformador más importante que ha recibido la función pública española en estos últimos tiempos.

Vaya por delante, que las tasas al haberse encomendado su gestión y distribución independientemente por servicios y departamentos, se ha producido desigualdad en las recaudaciones y, por tanto, también en su repartimiento. Este desarreglo que está a punto de ser corregido, es, sin embargo, mucho menos de lo que se ha dicho y escrito, y en compensación las tasas han producido en conjunto los beneficiosos efectos que a continuación se detallan:

- La Ley de Tasas ha dado publicidad a las percepciones de los funcionarios.

Con anterioridad a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958, aparte de las tasas que

en contraprestación de servicios recaudaba el Estado, unos pocos Cuerpos fundamentalmente integrados por profesionales (ingenieros, médicos, etc.) tenían implantada la técnica de los honorarios dentro de la Administración Pública, con lo cual en numerosas ocasiones aparte de los sueldos resultaban remunerados por unas percepciones adicionales que dependían fundamentalmente del puesto de trabajo ocupado. De esta forma se producían muy sensibles diferencias en las remuneraciones al igual que existen diferencias notables en las ganancias de los profesionales privados. Pues bien, la referida Ley tuvo la virtud de hacer público lo que hasta aquel momento era privado y de legalizar las situaciones que estimó congruas y justas.

— La Ley de Tasas ha beneficiado a muchos funcionarios.

Antes de esta Ley percibían tasas muy pocos funcionarios; quizá no llegaran al 1 por 100 del total. Sin embargo, como consecuencia de la aplicación de la Ley de 26 de diciembre de 1958 han resultado beneficiados unas quince veces más funcionarios que antes; es decir, casi todos los de la Administración central y servicios desconcentrados no integrantes de grandes cuerpos. Ello fué debido a que al exigir la disposición transitoria 2.^a de la referida Ley la necesaria convalidación de las tasas, se hizo de tal forma que se estimuló a crear tasas nuevas, si bien totalmente controladas, incluso en su recaudación por el Tesoro Público. En conclusión, a partir de los años 1959 y 1960 se extendieron los sistemas de retribución por tasas a casi todos los Ministerios civiles, incluso a muchos que jamás habían pensado en este sistema de retribución hasta que apareció la referida Ley de Tasas que de esta forma supuso una elevación controlada de las remuneraciones de muchos funcionarios.

— La Ley de Tasas ha proporcionado las remuneraciones.

Se ha dicho que el sistema de tasas ha permitido extender el abanico de retribuciones en la proporción de uno a 40. Esto era posible antes de la Ley de 26 de diciembre de 1958, pero es ahora imposible dentro de cada Ministerio y servicio. Concretamente en el Ministerio de la Gobernación entre los haberes de un auxiliar y los de un Director general no se sobrepasa la proporción de uno a cinco y lo mismo podría afirmarse con ligeras variantes respecto de casi todos los departamentos y servicios que recaudan tasas. Lo que ocurre es que como quiera que las tasas de los diferentes servicios tienen rendimientos dispares, resulta que el dividendo es muy variable y también el divisor (número de funcionarios afectos a cada servicio), de donde resulta que el cociente unitario o básico en cada Ministerio o servicio es diferente y es aquí donde pueden surgir ciertas desproporciones, pero bueno es que se haya dado este primer paso de proporcionar las remuneraciones dentro de cada Departamento y servicio.

— El sistema de tasas ha potenciado la reforma administrativa.

En efecto, al satisfacer mayores haberes al personal ha sido posible imponer mayores exigencias y rendimientos en el servicio. Tanto es así que el sistema de tasas ha permitido recuperar para la función pública a muchos y valiosos funcionarios que con los sueldos presupuestarios estrictos no podían sostener su «status» con la adecuada dignidad y decoro. En concreto, en el Ministerio de la Gobernación el sistema de las tasas ha permitido confeccionar unas «plantillas-hora» que encuadran al personal en forma estimulante para lograr su plena dedicación a la función pública, llegando a igualarse las jornadas de trabajo de la empresa

privada, cosa que estaba muy lejos de lograrse antes de la Ley de Tasas.

— Las tasas han influido decisivamente en la mejora de los sueldos de funcionarios sin tasas.

El sistema de tasas lejos de haber producido el des-arreglo de que tan injustamente se le ha acusado, ha potenciado a la función pública y, sobre todo, ha permitido polarizar los recursos del Tesoro hacia aquellos funcionarios marginados del sistema de tasas y que por lo demás continúan siendo la gran mayoría. Es decir, la mayor virtud de las tasas consiste en haber impulsado la reforma de los sueldos como se verá a continuación.

b) SUELDOS

Una gran parte de los Cuerpos de la función pública española se han visto mejorados por el régimen de tasas. Pero unos pocos Cuerpos, los más masivos y quizá los que presten las funciones más significativas dentro del Estado se han encontrado marginados del mismo.

Puede estimarse que más del 75 por 100 del total de los funcionarios que figuran en los Presupuestos Generales del Estado no se han visto beneficiados por el sistema de tasas. Obsérvese que las Fuerzas Armadas y cuerpos militarizados, los Maestros nacionales y los Cuerpos de Correos y Telégrafos, que en conjunto sobrepasan el número de 300.000 funcionarios, perciben sus retribuciones exclusivamente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Pues bien, para estos Cuerpos en situación análoga, se han venido adoptando últimamente medidas correctoras de manera que el personal militar ha visto recientemente duplicados sus sueldos base con lo que se ha denominado «plus circunstancial»; los maestros y los funcionarios de Correos

tienen en tramitación proyectos de aumento que para los primeros llegarán a redondear en el peor de los casos unas 4.000 pesetas mensuales y para los segundos poco menos.

Aun sin computar estos aumentos últimos resulta que dividiendo la totalidad de las consignaciones que para personal constan en los Presupuestos Generales del Estado, entre el número de funcionarios del mismo, da una cifra de algo más de 60.000 pesetas «per capita» y año.

Realmente con estos datos junto con los obtenidos a través de la aplicación de la Ley de Tasas, existen unas bases muy sólidas para poder abordar la última fase de la ordenación de las retribuciones de los funcionarios que está en estudio, y que en la mayor parte de los casos podrá reducirse a una mera labor de encasillado.

Pero es que todas estas reformas sucesivas que ha ido viviendo la función pública, también han producido su impacto en otros sectores de la Administración y también en las clases pasivas.

Lo más significativo respecto a los otros sectores de la Administración es el Proyecto de Ley que está en trámite para los funcionarios de Administración Local, en el que se establece un sistema de remuneración por nómina única con una apertura del abanico de las retribuciones en proporción de uno a cuatro solamente. Por otra parte, los conceptos retributivos están en una línea de simplicidad muy superior a la de los Cuerpos del Estado, lo cual es verdaderamente esperanzador, puesto que si para 9.000 Ayuntamientos se ha logrado este notable avance, mucho más fácil será conseguirlo para los poco más de 200 cuerpos distintos de funcionarios del Estado.

También las clases pasivas han sido objeto de atención, de manera que la Ley de 22 de diciembre de 1960 incrementó las pensiones a unos fijos mínimos del que se han beneficiado muchos funcionarios jubilados y retirados, pero sobre todo los familiares de funcionarios fallecidos. Tanto

es así que es presumible que el mayor porcentaje de pensiones de viudedad y orfandad se rijan por dichos mínimos que son muy superiores a los que por aplicación estricta del Estatuto de Clases Pasivas les correspondería. A todo esto hay que añadir la Ley de 23 de diciembre de 1961 que estableció una especie de escala móvil para los sueldos reguladores de las pensiones pasivas, que ha provocado la actualización masiva de pensiones.

Todas estas medidas suponen muchos miles de millones de pesetas, que han recargado los Presupuestos del Estado en estos últimos años de forma considerable. Y no es que con ello se haya arreglado la cuestión definitivamente, pero sí ha permitido el cauce para una solución equitativa, mucho más fácil ahora que antes.

c) CUERPOS ESPECIALES

Son muchos y deben ser sometidos a reordenación. Pero no debe olvidarse que son producto de la historia administrativa española y que cada uno es un caso singular que debe ser analizado con respeto y meticulosidad.

Para nuestro objeto conviene dar tratamiento separado a los Cuerpos que se hallan próximos al vértice superior de la pirámide administrativa. Estos son los que pueden ofrecer mayores peculiaridades, ya que los otros Cuerpos especiales suelen ser los mejor organizados, los más minuciosamente reglamentados y los más perfectamente encajados en la función que tienen encomendada. Piénsese al efecto en los Cuerpos de Correos, Telégrafos, Policía gubernativa, etcétera.

En cambio los Cuerpos que se hallan próximos al vértice superior de la pirámide administrativa son los más numerosos y consiguientemente los que ofrecen mayores posibilidades a la crítica. Pero si se piensa que todos estos

Cuerpos no representan en conjunto el 2 por 100 de la totalidad de los funcionarios españoles, es fácil aceptar que todas las peculiaridades y singularidades que pueden ofrecer constituyen una pequeñez en el conjunto temático de la función pública española.

Claro es que muchos de estos Cuerpos pequeños y selectos polarizan grandes dosis de influencia, pero si ello es cierto, es porque también están prestando valiosos servicios. Con esto no debe quedar legitimado aquello que no tenga justificación, pero sí queda explicado que el problema de los Cuerpos especiales es un problema mínimo dentro de la totalidad de los problemas de la función pública española y que las correcciones que en su sistema y estructura deben adoptarse, pueden hacerse con sosiego y meticulosidad a sabiendas de que el problema abordado es numéricamente minúsculo.

d) EFICACIA Y PERFECCIONAMIENTO

En este terreno y como consecuencia de los datos sobre personal anteriormente expuestos, la reforma administrativa ha caminado con paso firme, aunque ciertamente con gran desigualdad.

En este extremo me atrevo a sugerir a Documentación Administrativa que solicite de los Ministerios y servicios correspondientes los datos precisos, en la seguridad de que el camino andado es mucho.

Por mi parte, y a fin de no alargar el estudio, pongo a disposición de este número las interesantes experiencias del Ministerio de la Gobernación que por separado han sido redactados por el Vicesecretario General Técnico, Sr. Carballo y por el Jefe del Gabinete de Estudios y Documentación de dicho Ministerio, Sr. Fernández Julbez.

RESUMEN

Las páginas que anteceden son producto de la observación y han sido inspiradas fundamentalmente por un método sociológico positivo. La finalidad perseguida ya se ha dicho que es señalar al menos por una vez las virtudes de la función pública española y que su reforma está en curso de evolución favorable desde hace varios años, produciéndose así una reforma por vía de evolución como corresponde a cuestiones que afectan a intereses tan directos como son los problemas de personal.

Sin embargo, no seríamos consecuentes si no formulásemos algunas conclusiones por vía de abstracción en relación con todo cuanto se ha escrito en las páginas que anteceden. Estas son:

1.^a Que los funcionarios españoles son relativamente pocos; tienen la virtud de no haber vivido el proceso ni inflación burocrática de otros países.

2.^a Que son de una calidad superior a la media de otros muchos países, incluso más desarrollados que nosotros.

3.^a Que es deseable la pronta promulgación del nuevo estatuto de funcionarios, esencialmente por lo que respecta a los órganos centrales de coordinación que crea.

4.^a Que no obstante lo anterior, la reforma de la función pública se ha venido haciendo callada, pero eficientemente, de manera que la promulgación del próximo estatuto de funcionarios será la culminación de una obra de reforma que lleva varios años actuando.

5.^a Que después del estatuto aún quedará por dar el paso esencial—ya muy facilitado—de encasillar a todos los cuerpos y funcionarios en una escala de niveles retributivos única. Esta será la que ya se viene denominando «La Ley Económica de la Función Pública».

Les pages précédentes sont le produit de l'observation et ont été principalement inspirées par une méthode sociologique positive. Le but que l'on poursuit, comme nous l'avons déjà dit, est de signaler au moins une fois les vertus de la fonction publique espagnole, et de sa réforme qui est en cours d'évolution favorable depuis plusieurs années, réalisant ainsi une réforme par l'évolution, comme il correspond à des questions qui affectent des intérêts tellement directs, tels que les problèmes de personnel.

Pourtant nous ne serions pas justes si nous ne formulions pas quelques conclusions par voie d'abstraction en rapport avec tout ce que l'on écrit dans les pages précédentes. Ce sont:

1.^a Que les fonctionnaires espagnols sont relativement peu nombreux; ils ont eu la qualité de ne pas avoir vécu le procès d'inflation bureaucratiques d'autres pays.

2.^a Qu'ils sont d'une qualité supérieure à la moyenne de bien d'autres pays, même plus développés que les nôtres.

3.^a Qu'il est souhaitable que l'on promulgue bientôt le nouveau Statut de Fonctionnaires, essentiellement pour ce qui concerne les organismes centraux de coordination que l'on crée.

4.^a Que malgré cela, la réforme de la fonction publique s'est faite peu à peu, mais efficacement, de façon que la promulgation du prochain statut de fonctionnaires soit la culmination d'un travail de réforme qui se réalise depuis plusieurs années.

5.^a Qu'après le Statut il restera un point essentiel—déjà très facilité—d'assigner tous les corps et fonctionnaires dans une échelle de niveaux de rétributions unique. Ce sera ce que l'on appelle déjà «La Loi Économique de la Fonction Publique».

The previous pages are the result of observation and have been inspired basically, by a positive sociological method. The conclusion pursued as has been said already, is to indicate for at least once, the virtues of the Spanish Public Function and that its reform has been in the process of a favourable development, during the past few years. It has thus produced a reform by way of evolution, which corresponds to problems affecting interests as directly as personal problems do.

Notwithstanding, we would not be relevant to the issue if we were not to make some conclusions, by way of abstraction, in relation to all that has been written in the previous pages.

These are:

1.^a That the Spanish civil servants are relatively few and that they have the advantage of not having lived through the bureaucratic process—or even inflation—as in other countries.

2.^a That they are of a superior quality, on the average, above other countries, even those more developed than our own.

3.^a That the swift promulgation of a new statute for civil servants is desirable, especially with regard to the central organs of coordination.

4.^a That notwithstanding what has been said before, the reform of the public function has developed quietly, but efficiently, in such a way that the promulgation of the new statute in relation to civil servants, will be the culmination of a work of reform, that has been some years in the making.

5.^a That after the statute there will still remain the greatest step to be taken—already made easier—i. e. the pigeon-holing of all the groups and civil servants in an scale of retributive levels. This will be what has already begun to be called «the Economic Law of Public Function».