

LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DE LA PRENSA

35:07

LA FUNCIÓN Y LA REMUNERACIÓN (1)

En un comentario anterior se trataba de la necesaria armonía y lógica relación que ha de existir entre la categoría del funcionario en virtud del puesto que desempeña y la remuneración que percibe. Señalábamos entonces nuestra opinión al respecto, exponiendo la diferencia entre funciones públicas que interesan a la razón de ser del Estado y las que podrían denominarse auxiliares, des-

tinadas a procurar los medios para que aquéllas puedan cumplirse. Señalábamos también que el soporte básico del sueldo nominal se establece normalmente de acuerdo con el sistema de relación anteriormente citado, pero no así el sistema de remuneraciones, diversamente calificadas, que rebasan en ocasiones la cuantía del sueldo nominal. Sobre esto quisiéramos añadir algo más en el comentario presente.

Una vez reseñada la existencia de compensaciones, cuya organización y distribución nos parece en virtud de lo dicho, establecida de modo arbi-

(1) *Informaciones*, 27 de mayo de 1963.

trario, pasaremos a examinar lo que llamaremos fallo de origen. En determinados supuestos los indicados ingresos están representados por una parte proporcional de los ingresos obtenidos y de los gastos realizados. Retribuir a un funcionario en relación con lo que recauda, o por lo que gasta en la ejecución del cargo que se le confía, aplicando para ello parte de los impuestos que el Estado le encomienda, es tan absurdo como lo sería pagar a un empleado en una Empresa particular con arreglo a la facturación que realice, cualquiera que sea el precio a que venda las mercancías. Ello provocaría la reacción del empresario, y de la misma manera el contribuyente no puede admitir que a un funcionario público se le pague por ingresar mucho o gastar más.

El ingreso público o el gasto de la misma naturaleza son lo que son y no pueden ni deben ser objeto de variaciones por circunstancias externas, ni ha de permitirse que quienes los manejan se muevan por otros incentivos económicos que los de una retribución adecuada y públicamente conocida. Como nadie imagina al profesor desempeñando más acertadamente su cátedra ni al juez dictando más adecuada sentencia en virtud de una posible alteración en la cuantía de su nómina, tampoco cabe imaginar que los encargados de la tributación o los gestores de pagos tengan que ejercitar su cargo en función de un estímulo extra, directamente condicionado no por bien de la comunidad, sino por su personal conveniencia. Y así, si el fraude por parte del contribuyente debe ser sancionado, no debe, en cambio, permiti-

irse que el funcionario participe en la sanción. Y si la recaudación, por las razones que sean, en ordenada y justa aplicación de la ley, proporciona ingresos superiores a los previstos, el Estado ha de ser el único beneficiario de los mismos, puesto que estos ingresos están destinados al cumplimiento de terminados fines, y no a ser repartidos entre los funcionarios que actúan, con un salario reconocido, al servicio del Estado.

Creemos que ha de ser principio moral indiscutible que el gasto público responda a una necesidad colectiva y sea ésta, y nada más que ésta, la que determine el ingreso público.

La justicia tributaria, según precisó la encíclica *Mater et Magistra*, se asienta sobre la capacidad contributiva de los ciudadanos apreciada en su doble vertiente: la genérica, determinada por la renta nacional en cuanto es suma y componente de todas las individuales, y la personal y concreta con que cada ciudadano colabora al levantamiento de las cargas públicas en la misma medida que los demás, de acuerdo con sus reales y efectivos ingresos. El total de la recaudación debe ir a parar a la Administración del país, que a su vez asignará a sus funcionarios una remuneración suficiente y digna en relación con el cargo que desempeñan y que ha de ser siempre fijada y conocida, sea que figure en los presupuestos o que aparezca estampada en los títulos o credenciales de nombramiento. Parece evidente que con ello la función estará mejor cumplida y se acrecentará el prestigio de los funcionarios.

UNA ENTREVISTA CON EL PROFESOR
GARRIDO FALLA (2)

—Señor Garrido Falla: llevamos algún tiempo ocupándonos de la necesaria reforma de la Administración española en todas sus escalas, por entender que es necesario, no sólo actualizar las relaciones entre la Administración y los administrados, ¿puede indicarnos si aparte las reformas de carácter general ya introducidas y que representan una garantía de los administrados frente al abuso del poder, se tienen en estudio otras reformas que humanicen esas necesarias relaciones del Poder público con los ciudadanos?

—Efectivamente, las relaciones entre Administración y administrados pueden considerarse desde un doble punto de vista: el de la legalidad de la actuación administrativa y el de la humanización de dichas relaciones. Tradicionalmente ha preocupado más el primero que el segundo, y buen ejemplo lo constituye la existencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa y la regulación acabada que esta materia se contiene en la vigente Ley de lo Contencioso-administrativo.

Ahora bien, en los últimos años se ha abierto paso asimismo la preocupación por unas relaciones públicas que den una mayor cordialidad al contacto entre Administración y administrados. En la Ley de Procedimiento administrativo de 1958 se sentaron las bases de esta reforma: creación en los departamentos ministeriales de oficinas de información, iniciativas y reclamaciones; creación de un servicio especial con esta misma finalidad en la Presiden-

cia del Gobierno, etc. Estoy seguro de que el movimiento de reforma administrativa continuará esta misma tendencia en un intento de conseguir mejores resultados.

—Nos vemos obligados a confesar a usted que estimamos fundamental en las reformas anunciadas, sobre todo en el anteproyecto de Estatuto de Funcionarios, una elevación sustancial de los sueldos que gran parte de los funcionarios españoles perciben, a todas luces insuficientes para atender las mínimas exigencias de la propia subsistencia y el decoro del cargo. ¿Podría decirnos si, en líneas generales, está incluido en el Estatuto un aumento de sueldo a los funcionarios públicos, tanto estatales como de la esfera local, organismos autónomos, paraestatales e incluso funcionarios del Movimiento?

—El Estatuto tendrá que ser necesariamente complementado por una ley económica elaborada por el Ministerio de Hacienda. Esto no quiere decir, sin embargo, que el Estatuto de Funcionarios se despreocupe de la cuestión económica; antes bien, es evidente que tendrán que señalarse los criterios básicos que han de informar la futura política de retribuciones.

Por lo que se refiere a la última parte de su pregunta, me parece muy difícil que el futuro Estatuto de Funcionarios pueda tener un carácter tan universal como para abarcar a los funcionarios locales, de los organismos autónomos a incluso del Movimiento.

—¿Será posible, señor Garrido, que se acaben de una vez los modos de retribución que no sean los directamente concertados en las escalas o Cuerpos a que pertenecen los fun-

(2) *Afán*, 28 de junio de 1963.

cionarios y directamente consignados en los Presupuestos Generales del Estado?

—Carezco de las cualidades profesionales necesarias para poder contestar a esta pregunta, si lo que con ella se pretende es que opine sobre lo que va a pasar en esta materia. No tengo, sin embargo, ningún inconveniente en manifestar mi opinión de que es «posible» (y desde luego deseable) un sistema de remuneración de los funcionarios públicos que se base única y exclusivamente en las consignaciones establecidas en los Presupuestos generales del Estado.

—Es de todos conocida la evidente desigualdad existente en la retribución de los funcionarios públicos, desigualdad que se manifiesta incluso entre personas pertenecientes a la misma promoción u oposición e incluso entre quienes ejercen iguales o análogas funciones. ¿Está previsto acabar con estas desigualdades salvadas, claro está, las excepciones justificadas en cada servicio?

—Más que la desigualdad, lo que caracteriza al sistema actual es la anarquía. Creo que es absolutamente necesario acabar con ella, de tal forma que en el futuro las designaciones tengan únicamente por base la diferencia de categoría, titulación, responsabilidad o intensidad de trabajo.

—¿El Estatuto de Funcionarios proyectado prevé la existencia de las tasas como modo complementario de retribución, o las anula, mejorando en cambio los sueldos y adecuándolos a la realidad del coste de vida y a la representación de la función que se desempeña?

—Creo que he prejuzgado la contestación a esta pregunta con mis anteriores respuestas. La retribución

de los funcionarios públicos en función de las tasas recaudadas por el servicio a que estén adscritos no es en absoluto un sistema recomendable que pueda ser sancionado definitivamente en un futuro Estatuto.

—Una última pregunta, ¿se establecerán las incompatibilidades con carácter general, tomando medidas firmes o seguirán con la misma vaguedad que ahora se advierte en numerosos Reglamentos de Cuerpos de la Administración?

—La quiebra del principio de incompatibilidades ha sido una consecuencia del envilecimiento del sueldo de los funcionarios públicos que se ha producido en los últimos tiempos. En la medida en que se pueda restablecer la justicia de la remuneración será posible también restablecer el principio rígido de las incompatibilidades. Se trata, por tanto, de las dos caras del gran problema que el futuro Estatuto de Funcionarios tiene que venir a resolver.

SOBRE LA LEY DE BASES DE FUNCIONARIOS (3)

Hay en España 400.000 funcionarios estatales (incluyendo militares y policía) y unos 50.000 de organismos autónomos. Si excluimos a los tres ejércitos y a las fuerzas de orden público—cuya misión, evidentemente, es de otro orden—, el resto tendrá una intervención directísima en el desarrollo y en la igualdad de oportunidades, que son quizá los dos fines más claros de la política interior de España.

Para ello, evidentemente, no basta una Administración «neutral». El

(3) *Actualidad Económica*, 15 de junio de 1963.

mundo moderno tiene una conciencia lúcida de que las grandes empresas sociales nunca vienen de regalo; son más bien algo que hay que conquistar. Como casi todo lo que vale la pena.

BRAVO MURILLO: 1852

Así, es claro que el decreto de Bravo Murillo de 1852 (autorizado, por cierto, con carácter «provisional») y luego vigente hasta 1918), difícilmente puede servir para una realidad que ha ido mucho más de prisa que la Ley: España 1962 es un verdadero estallido de España 1852. La población se ha duplicado; un tercio de ella vive hoy en ciudades mayores de 50.000 habitantes (antes sólo diez ciudades rebasaban esa cifra); los cuatro millones de personas activas de hace un siglo se han convertido en doce; la enseñanza primaria y la media se han multiplicado por diez; la universitaria—;absurda paradoja!—sólo por cuatro; las cifras del presupuesto nacional se han centuplicado, y el producto bruto, la renta nacional y esos índices tan profundamente humanos del consumo de carne, número de automóviles y electrodomésticos, mortalidad infantil, estatura, edad media, etc., están ya—en España—«despegando».

Cuando el avión esté en el aire, la Administración tendrá un mayor trabajo aún, porque habrá de mantener una compleja maquinaria—muy revolucionada, además—, en la que un fallo cualquiera repercute inmediatamente sobre todo el mecanismo social.

¿PRAGMATISMO HISPÁNICO?

Por todo ello, una puesta a punto de la función pública era ineludible y urgente. La «ventanilla», que aislaba a la Administración de los administrados, ha empezado a ser sustituida por el mostrador y hasta por la mesa redonda. Y el casuismo con que está—todavía—montada la Administración española, en la que pervive en algún sentido el feudalismo medieval, irá siendo relevado por una ordenación más razonable. Porque el pragmatismo anglosajón ha tenido siempre un correctivo: la necesidad de la eficacia o del éxito. Lo ineficaz o fracasado no tenía la más mínima probabilidad de sobrevivir. En cambio, la Administración española ha sido montada sobre un oportunismo—a mi juicio—sin correctivos: «Lo escrito, escrito está», y permanece indefinidamente, no en razón de su eficacia o su servicio, sino apoyado en una disposición legal.

Por otra parte, «el ordenamiento general de los funcionarios públicos—decía Jordana de Pozas—no se aplica directamente más que a un número ínfimo de los que integran la Administración, y ha pasado a tener la categoría de derecho supletorio, en defecto de normas que casi siempre existen para los demás».

Sobre estos «hechos» no puede menos de ser bien recibido por la opinión pública el nuevo proyecto de Ley de Bases de Funcionarios civiles, publicado en el *Boletín de las Cortes* de 7 de junio último.

EL PROYECTO

Crea la Comisión Superior de Personal y consagra definitivamente la

unificación de los Cuerpos Generales de la Administración del Estado. Además, establece la incompatibilidad de la función pública con cualquier otra de carácter privado (esto parece un poco excesivo, en principio) y da normas aún algo vagas —aunque clarísimas— sobre los derechos económicos del funcionario, que deberán concretarse por el Ministerio de Hacienda en una ley de retribuciones, a presentar a Cortes en el plazo de dos años.

«El sueldo de cada funcionario—artículo 3, base X del proyecto—resultará de aplicar al sueldo base el coeficiente multiplicador que corresponda al Cuerpo a que pertenezca...»

Ese coeficiente va a ser un asunto nada fácil para el Ministerio de Hacienda. Porque la desigualdad original—que ha crecido con los años—entre Departamentos pobres y ricos sólo fué paliada—en parte—por la Ley de Entidades Estatales Autónomas y la de Tasas y Exacciones Parafiscales, que introdujeron en la Administración española, a juicio de Benítez de Lugo, «el orden, pero aún no la justicia».

Gran verdad, remachada además por el hecho evidente de que no son precisamente los cuerpos mejor remunerados los que prestan un servi-

cio más completo y eficaz al país. Piénsese, por citar algunos ejemplos positivos, en Correos, la Policía o el Magisterio español: sus sueldos ceñidos han pasado hasta el refranero popular. Sería notable averiguar, en cambio, cuánto cuesta al país la hora de trabajo de algunos funcionarios situados en Departamentos que manejan dinero y tienen ingresos propios y cajas especiales. La cifra resultante habría que dividirla por diez para no escandalizar al país.

Sin añadir, para mayor dureza, que esto también repercute en las pensiones familiares y de jubilación...

LO DECISIVO: LA POSTURA DE HACIENDA

En resumen: que vemos con alegría esta Ley, que además de ordenar ha puesto unos buenos carriles para que haya justicia. Esta depende en alto grado, de lo que proponga Hacienda sobre retribuciones. Cierto que este Ministerio, al que pertenece, deberá antes que nada hacer su propio examen de conciencia. Si éste se hace con valentía y serenidad, el proyecto de Ley de Retribuciones tiene asegurado el éxito. Nobleza obliga.—F. J. DE S.