

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DECRETO-LEY 10/1964, DE 3 DE JULIO. NECESIDAD DE UNA DISTRIBUCION RACIONAL DE LOS CUERPOS GENERALES

Por GERARDO ENTRENA CUESTA

1. Planteamiento del tema

1.1 Pareció excesivo al Gobierno el rigor con que desarrolló en su momento, a través de la disposición transitoria segunda de la Ley articulada de Funcionarios civiles, la transitoria primera y la base III de la ley 109/1963, de 20 de julio, y propuso a la Jefatura del Estado que hiciese uso de la autorización que le confiere el artículo 13 de la ley de 17 de julio de 1942, con la modificación introducida por la de 9 de marzo de 1946, y promulgase un decreto-ley que contribuyese al «perfeccionamiento del régimen aplicable a los funcionarios públicos».

1.2 Difícilmente se pueden prever en el momento de elaboración de las disposiciones de carácter general todas las consecuencias que derivarán en el futuro de su aplicación. Y ello se asvera en la materia que hoy nos ocupa, en la que el apasionamiento explicable con que los diversos sectores del funcionariado defendían sus posiciones hacia oscurecer aún más la realidad.

1.3 Al margen queda en esta exposición toda la problemática relativa a las escalas técnico-administrativas a extinguir de los distintos departamentos civiles. Nos ocuparemos del impacto que ha supuesto tanto en el orden individual y humano, respecto a los funcionarios de los extinguidos Cuerpos o Escalas Auxiliares como en el organizativo, en relación a los cuerpos generales Administrativo y Auxiliar de Administración civil, el Decreto-ley 10/1964, de 3 de julio.

1.4 La disposición expresada vino a cambiar el criterio que presidía la integración en el Cuerpo General Administrativo, mantenido por la disposición transitoria segunda de la ley Articulada de Funcionarios civiles, y ello porque «resulta aconsejable que la composición inicial (del Cuerpo General Administrativo) se realice a base de funcionarios que han adquirido ya una determinada experiencia al servicio de la Administración»; disponiéndose así mismo en la exposición de motivos que tal tarea de integración fuera llevada a cabo con la «máxima urgencia porque conviene, al declarar el respeto a situaciones de los funcionarios, conseguir su íntima satisfacción».

1.5 No podían ser mejores las intenciones que presidían la nueva normativa. Sin embargo, junto a la puesta en peligro del principio de seguridad jurídica que supone, entendido como lo hiciera Radbruch, al alterar tan sustancialmente el criterio respecto a la forma de integración en el cuerpo administrativo, en el corto espacio que media entre febrero y julio de un mismo año, existen otras reflexiones que conviene hacer hoy, una vez que se ha aplicado el decreto-ley y consiguientemente contemplando los problemas más de cerca.

2. Cuestiones planteadas

2.1 DE ORDEN PERSONAL

2.1.1 El artículo 2.º, 1 del decreto-ley, impide la posibilidad de pasar al Cuerpo Administrativo a aquellos funcionarios que habiendo sido integrados en el Cuerpo General Auxiliar procedan de cuerpos o escalas que hubiesen sido declarados «a extinguir» o a amortizar por la disposición que los creó.

Estos cuerpos o escalas se habían constituido a base de eventuales, temporeros, asalariados, etc., a los que, por concesión graciosa de la ley, y mediante unas pruebas de mayor o menor entidad, e incluso sin sufrir examen alguno, habían sido elevados a la condición de funcionarios de carrera, al margen del sistema normal de prueba selectiva convocada legalmente al efecto.

Por ello la discriminación que ahora se hacía parecía lógica si se quería conservar un cierto nivel en el Cuerpo Administrativo, lo cual independientemente de esta restricción es difícil de mantener en un cuerpo integrado por aluvión.

Sin embargo, esta medida necesariamente tenía que producir un lógico malestar. Piénsese que de los 31 cuerpos o escalas que fueron declarados de naturaleza auxiliar por el decreto 1880/1964, de 26 de junio, y el 1789/1965, de 1 de julio, sólo los funcionarios pertenecientes a 21 de ellos han tenido acceso al Cuerpo Administrativo, de los cuales tres consiguieron esta posibilidad a través de la vía de recurso.

(Se trata de la Escala Auxiliar del Cuerpo Administrativo del Catastro, a extinguir, y la de Seguros y Ahorro, que interpusieron recurso contra la Orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de abril de 1965, BOE núm. 103, y el Personal Administrativo del Cuerpo de Auxiliares, a extinguir, de los Servicios Hidráulicos, que recurrieron contra el decreto 1880/1964).

El personal que consiguió un fácil acceso a la condición de funcionario se veía ahora en inferioridad de condiciones. Solución lógica pero humanamente muy difícil, por no decir imposible, de hacer comprender a ese gran sector de auxiliares.

2.1.2 El artículo 2, 1, en sus apartados a) y c) establece como condiciones para el pase haber prestado cinco y diez años, respectivamente, de servicios efectivos en el cuerpo o escala de que inmediatamente se proceda. Si realmente lo que se pretende con el decreto-ley es aprovechar la experiencia adquirida al servicio de la Administración, parece que no hubiese sido injusto reconocer, a estos efectos, a los funcionarios de carrera el tiempo de servicios que hubiesen podido tener prestado en calidad de eventuales, interinos, temporeros o contratados, e incluso en cualquier otro cuerpo especial del Estado.

2.1.3 Pero es más, el problema se complica en relación con la titulación. El apartado a) del mencionado precepto exige como condición para el pase, además de la prueba de aptitud legalmente convocada, y contar con cinco años de servicios efectivos, encontrarse en posesión del título de bachiller superior o *equivalente*. Esta expresión se venía repitiendo en las convocatorias para ingreso en los distintos cuerpos de la Administración que han aparecido en el *Boletín Oficial del Estado*. Pero ¿qué título es el equivalente al de bachiller superior?

Por sistema se entiende que la equivalencia la tienen los distintos peritajes, magisterio, practicantes, graduados sociales, etc. Pero es lo cierto que apenas existe disposición alguna que venga a declarar

terminantemente la equivalencia entre cualquier título profesional y el de bachiller superior, y las que puedan haber lo han hecho de forma tan ambigua que se pueden decir no existe disposición alguna que establezca unos criterios que no se presten a confusión:

Era necesario acudir al organismo que con más autoridad se podía manifestar al respecto. Y por ello la Vicepresidencia de la Comisión Superior de Personal se dirigió al Consejo Nacional de Educación solicitando aclaraciones sobre el particular, emitiendo un dictamen que fué aplicado literalmente en cuestión tan espinosa, frustrando las aspiraciones de un grupo de funcionarios.

2.1.4 Otro punto a considerar ha de ser el de la situación que ante el decreto-ley se encuentran los funcionarios procedentes de la Agrupación Temporal Militar. El problema no es pequeño, teniendo en cuenta que la solución que se adopte va a afectar a 1.375 funcionarios de los 5.500 que pueden existir en el Cuerpo General Auxiliar. (Hay que hacer la observación de que en este momento no están cubiertas todas las plazas de la plantilla.)

En relación con el personal «colocado» de la ATM, incluido en la Escala Bis del Cuerpo Auxiliar, se desbroza distinguiendo:

A) Personal con plaza reservada cuya antigua categoría o dotación presupuestaria es inferior a la de auxiliar mayor.

B) Personal con plaza reservada cuya categoría o dotación es igual o superior a la de auxiliar mayor.

A) En relación con dicho personal no existe tal problema. Al causar baja por retirado en la ATM pasará a formar parte del Cuerpo General Auxiliar de Administración Civil, con la dotación del 50 por 100 de lo que a aquel cuerpo corresponda en concepto de sueldo, más la totalidad de los complementos del sueldo, indemnizaciones, gratificaciones e incentivos, excluido el complemento familiar (artículo 21, 1 del decreto 2703/1965, de 11 de septiembre).

B) Donde la solución varía es en relación con el personal que tuviese plaza reservada de auxiliar mayor o superior.

B) Personal de ATM con plaza reservada de auxiliar mayor o superior.

Es necesario a su vez distinguir en relación con este personal tres supuestos:

a) Que el funcionario en cuestión hubiese ingresado en la Escala Bis con anterioridad a 31 de diciembre de 1964.

b) Que ingresase en la Escala Bis entre 31 de diciembre de 1964 y 30 de septiembre de 1965.

c) Que hubiere ingresado con posterioridad a 1 de octubre de 1965.

a) En relación con este personal, que tenía reservada plaza de auxiliar mayor o superior con anterioridad a 31 de diciembre de 1964, hay que entender que al causar baja en la ATM por retiro militar debería ingresar en el Cuerpo Administrativo. Por analogía, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 16 de la ley de 15 de julio de 1952, con las modificaciones introducidas por la de 30 de marzo de 1954 y el decreto 2703/1965, debe aplicarse a este personal lo establecido en el apartado b), 1, del artículo 2.º del decreto-ley 10/1964, de 3 de julio.

No debe ser suficiente para dejar de admitir dicha solución el hecho de que se entiendan por destinos o empleos civiles administrativos exclusivamente los «de carácter meramente auxiliar o subalterno» (artículo 2 del decreto 2703/1965). Esto es para el futuro, pero el decreto-ley 10/1964 vino a establecer una excepción con objeto de beneficiar al personal que reuniese las condiciones expresadas en el artículo 2.º el día 1 de enero de 1965.

b) Los que tuvieron en las Escalas Bis entre 1 de enero y 30 de septiembre de 1965 una plaza reservada, cuya dotación fuese igual o superior a la de Auxiliar mayor, al causar baja no pasarán al Cuerpo Administrativo, toda vez que los requisitos habían de reunirse, según el decreto-ley 10/1964, antes de 1 de enero de 1965.

Estos funcionarios se encuentran en las mismas condiciones que aquellos auxiliares que con posterioridad a 1 de enero de 1965 han alcanzado la dotación económica de 15.720 o superior, o terminado los estudios del bachillerato superior, o completado el tiempo de cinco o diez años de servicios efectivos.

c) En relación con los ingresados en la Escala Bis del Cuerpo General Auxiliar con posterioridad a 1 de octubre de 1965, no se plantea duda por no existir categorías ni consiguientemente poder disfrutar de aquellas dotaciones económicas.

2.1.5 Por último, aunque podrían hacerse otras consideraciones, conviene hacer una ligera alusión a los cuerpos especiales.

Evidente inquietud ha producido entre determinados cuerpos especiales de nivel auxiliar, el decreto-ley en cuestión, ya que ha venido a establecer una clara diferencia entre funcionarios del Cuerpo General Auxiliar que reunieran cualquiera de las condiciones establecidas en el artículo 2.º, 1 del decreto-ley y los de los cuerpos especiales que se encuentran estancados y sin posibilidad de obtener esta fácil promoción.

2.2 CUESTIONES PLANTEADAS DE TIPO ORGANIZATIVO

2.2.1 *Distribución del personal en los cuerpos generales.*—El día 15 de enero de 1966 el Cuerpo Técnico estaba integrado por 2.304 funcionarios; el Administrativo, por 6.042; el Auxiliar, por 4.412, y al Subalterno, por 4.910.

En 1 de mayo, cifándonos al Cuerpo Administrativo y Auxiliar, estas cifras han experimentado cierta variación. El primero de dichos cuerpos suma un total aproximado de 6.264 funcionarios, ya que a la cifra inicial hay que añadir los que se han integrado procedentes del Catastro, Seguros y Ahorro y Servicios Hidráulicos. Por su parte en el Cuerpo Auxiliar, y hasta la fecha indicada se observa el siguiente movimiento:

Cuerpo General Auxiliar en 15 de enero de 1966: 4.412.

ALTAS :

Procedentes de oposición restringida, nombrados por orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de abril de 1966	25
Reingresos al servicio activo	26
TOTAL	51

BAJAS :

Excedencia voluntaria	31
Excedencia especial	6
Jubilación forzosa	8
Jubilación voluntaria	12
Jubilación imposibilidad física	1
Fallecimiento	10
Integración en el Cuerpo General Administrativo (Catastro, Seguros y Ahorro y Servicios Hidráulicos)	222
TOTAL	290

Total Cuerpo General Auxiliar en 1 de mayo de 1966, 4.173 funcionarios.

La desproporción entre los cuerpos generales es evidente. Si comparamos estas cifras con el Civil Service británico tendremos que comprender inmediatamente la necesidad de proceder a la reestructuración adecuada.

Cuerpos Generales Españoles		Civil Service
Nivel técnico	2.304	2.429
Nivel administrativo	6.264	38.808
Nivel auxiliar	4.173	136.642
Nivel subalterno	4.910	223.000
TOTALES	17.651	400.879

De estos datos que se ofrecen, lo importante es contemplar la proporción existente entre los distintos niveles, y por supuestos, no las cifras entre una y otra administración.

2.2.2 Pero si carece de sentido lógico la distribución del personal por cuerpos, no hay más que echar una ojeada a cómo han quedado distribuidos por ministerios los Cuerpos Administrativo y Auxiliar para comprender la necesidad ineludible de llevar a cabo con la máxima urgencia las tareas de confeccionar las plantillas orgánicas con objeto de que se puedan convocar de forma periódica los correspondientes concursos de méritos por la Presidencia del Gobierno, para distribuir adecuadamente el personal.

En la Presidencia del Gobierno existen 357 funcionarios administrativos frente a 65 auxiliares. En el Ministerio de Hacienda, 2.463 administrativos y 1.289 auxiliares. En Gobernación, 341 administrativos y 97 auxiliares, etc. Solamente superan los auxiliares a los administrativos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Justicia, Obras Públicas, Trabajo y Vivienda.

2.2.3 En cuanto a la falta de correlación existente entre unas provincias y otras no puede ser más evidente:

	CUERPO G. ADMINISTRATIVO		CUERPO G. AUXILIAR	
	Madrid	Provincias	Madrid	Provincias
PG	280	77	38	27
HA	910	1.553	370	919
GO	170	171	30	67
TR	199	161	194	185
AG	158	157	17	76
CO	146	61	120	46
IT	182	92	121	37
VI	121	69	157	147

Se puede observar además de la desproporción, la concentración tan enorme de funcionarios en Madrid, donde casi se encuentra prestando servicio muy cerca del 50 por 100 de las respectivas plantillas.

2.2.4 A las cifras indicadas respecto al Cuerpo Auxiliar es necesario tener en cuenta que se debe adicionar el personal procedente de la Agrupación Temporal Militar que tiene plaza reservada en dicho cuerpo. Hoy realizan funciones auxiliares 1.250 funcionarios procedentes de dicha agrupación.

No resultaría completa la exposición si no se mencionara al respecto el personal que en calidad de contratado, interino o temporero se encuentra prestando servicios a la Administración y que realiza tareas de nivel auxiliar. Piénsese sobre el particular que han solicitado tomar parte en las pruebas selectivas, turno restringido, convocadas por orden de la Presidencia del Gobierno de 14 de febrero del actual, *BOE* núm. 41, al amparo de lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la ley Articulada de Funcionarios civiles, 2.356 aspirantes. Teniendo en cuenta que no todo el que presta servicio a la Administración en calidad distinta a la de funcionario (de carrera o de empleo) se ha interesado por acudir a tales pruebas, quíerese decir que se pueden cifrar en unos cinco o seis mil las personas que se encuentran en estas condiciones.

Evidentemente, ya la distribución por cuerpos se racionaliza un tanto, pero es obvio que no es esta la vía adecuada para conseguirlo; materia de contratados tan prolija en sus problemas y al mismo tiempo tan interesante para un detenido estudio que escapa a los límites que nos habíamos trazado al comenzar esta nota.

3. Se puede concluir afirmando lo ya repetido a lo largo de la exposición; y es que el decreto-ley 10/1964, de 3 de julio, en lo que respecta a los Cuerpos Auxiliar y Administrativo:

1.º Ha promocionado a funcionarios que reunían las condiciones idóneas para pasar al segundo de los Cuerpos citados o se habían dedicado largos años al servicio de la Administración, en la cual ingresaron a través de pruebas legalmente convocadas.

2.º Quizá lesionó moralmente a ciertos sectores del funcionariado, lo cual es imposible de evitar cuando con carácter general se aborda una reforma del personal.

3.º Ha producido un desequilibrio en las plantillas de los Cuerpos Generales. Sin embargo, no se debe sólo éste a la nueva normativa, ya que se venía arrastrando desde el Estatuto de 1918.

Por todo lo cual es necesario ajustar el personal, distribuirlo adecuadamente y emplearlo en funciones propias de su nivel, lo que impone acelerar las tareas de clasificación de puestos de trabajo y confección de las plantillas orgánicas.