

CASO PRACTICO

UN REFLEJO PARTICULAR DE LAS LEYES DE PARKINSON

65.015.1(076)

1. Planteamiento del caso

1,1 El funcionario X, hombre de mentalidad cuadriculada y analítica, ha sido designado vocal titular del Tribunal de Oposiciones a ingreso en determinado Cuerpo de la Administración civil. Las oposiciones están ya a punto de terminar cuando X recibe la visita de Z, antiguo compañero que se encuentra desde hace años destinado en una remota delegación provincial.

1,2 A la llegada del visitante, el funcionario X se halla enfrascado en un raro trabajo. Sobre su mesa aparecen cuidadosamente apilados cuatro montones de papel. Varios folios llenos de guarismos y símbolos extraños absorben en ese momento

la atención de nuestro funcionario, dedicado a operar sobre una larga columna de cantidades. Un ejemplar del *Boletín Oficial del Estado* yace abierto sobre una silla. En un rincón del despacho, una diligente secretaria escribe a máquina sin levantar cabeza. El ambiente es tenso y el visitante tiene la impresión de haber interrumpido en su momento crítico una labor extremadamente delicada. Seguramente se trata de otorgar la calificación definitiva a un enrevesado ejercicio de las oposiciones en cuyo tribunal participa su entrañable amigo. Por ello, Z no habla, no interrumpe. Mejor es esperar hasta el final.

1,3 De repente, el funcionario X traza unas cifras grandes que sub-

raya repetidamente. Queda un momento pensativo e inmóvil, y después, advirtiendo la presencia de un extraño, reacciona y se levanta precipitadamente, tropezando con la mesa. A punto está de derribarla, pero consigue evitarlo al tiempo que atrapa en el aire tres o cuatro folios dotados de iniciativa propia y contiene el desmoronamiento de los papeles apilados. Conjurado el peligro, intercambian efusivas palmadas acompañadas de los lugares comunes de rigor. Parece, en opinión de X, que los años no pasan por Z. Pero, a juicio de Z, lo exacto es precisamente lo contrario. Además, X está haciendo una carrera magnífica. Los residentes en provincias no son designados para formar parte de tribunales y desempeñar otros menesteres igualmente importantes. La vida en provincias es anodina y rutinaria. Naturalmente, X sostiene que la capital resulta inhabitable, y que estar destinado en provincias equivale a un seguro de paz.

1,4 El visitante proclama su intención de ser breve. No quiere entretener. No quiere interferir el proceso de calificación. Sólo quiere saludar a su amigo e interesarse, al paso, por NNN, excelente opositor que ha realizado las pruebas del segundo ejercicio. Su amigo le interrumpe con un gesto. Toma de la mesa un papel de grandes dimensiones. Para el ojo del visitante, ojo de funcionario que está al día, es evidente que se trata de un impreso mixto de columnas y recuadros, formato UNE A 3, apaisado. Un estadillo, un baremo de calificaciones, un cuadro-resumen o algo así.

1,5 El funcionario X marca, anota y señala. La secretaria cesa de escribir y se precipita sobre un fichero en el que manipula con rapidez. Una

ficha blanca. Otra ficha de color. Nuevas anotaciones en las dos, por ambas caras. Sin embargo, existen dudas en un punto. La secretaria vacila entre consignar TF-3 o TF-4, pero el funcionario resuelve terminante. Para la respuesta corresponde utilizar el texto fijo 4 (en cualquiera de sus variantes TF-4.1 ó 4.2), dada la relación de intimidad que le une con Z. La secretaria asiente y anota. Todo se desarrolla con rapidez, con facilidad. Las fichas vuelven a su posición en el fichero, y el estadillo-cuadro-resumen, a la suya, sobre la mesa.

1,6 Z no comprende nada. Se siente inferior. El creía que allí se trataba de calificar ejercicios, quizá ejercicios de matemáticas, pero algo le dice que no ha dado en el *quid*. Su amigo le mira con cierta lástima, e incluso cree advertir un gesto de ironía en el rincón de la diligente secretaria. La explicación, dentro de lo que cabe, aparece como bastante lógica. Lo que acapara la atención de X y de su subordinada es un trabajo muy distinto y, desde luego, mucho más complejo y laborioso. Ambos clasifican y contestan cartas de recomendación. Además, X acaba de realizar un análisis de costes sobre la materia. Algo completamente inédito y de resultados insospechados. Encima de la mesa tiene la solución. La tarea, es cierto, ha presentado algunas dificultades, pero su esfuerzo se ha visto coronado por un descubrimiento administrativo que puede considerarse trascendental.

2. Análisis

2,01 A juicio de X, y teniendo en cuenta que las cartas de recomendación recibidas por los distintos

membros del tribunal alcanzan, en números redondos, la cifra de 2.000 unidades, una primera clasificación puede intentarse distinguiendo diferentes grados de intensidad en la relación que vincula al sujeto activo o recomendante con el destinatario o sujeto paciente. De esta forma se han preparado respuestas normalizadas para las siguientes categorías o grupos de correspondencia:

- *Relación inexistente (TF 1,1 y 1,2).*—El destinatario no conoce en absoluto al recomendante. Todo lo más tiene noticia del mismo a través de la prensa, ya que normalmente desempeña un alto cargo en la Administración. Fórmula propuesta: mi distinguido amigo.
- *Relación atenuada o remota (TF 2,1 y 2,2).*—El destinatario tiene un vago recuerdo de la personalidad del recomendante. No se comprometería a identificarlo dentro de un grupo de varios individuos, pero puede asegurar haber hablado con él alguna vez. Fórmula propuesta: mi estimado amigo.
- *Relación normal (TF 3,1 y 3,2).* El sujeto pasivo conoce, desde luego, al recomendante. Puede identificarlo perfectamente y mantiene con él una relación cortés, más o menos frecuente, pero sin intimidad. Fórmula propuesta: mi querido amigo.
- *Relación íntima o fuerte (TF 4,1 y 4,2).*—El destinatario está vinculado al recomendante por una antigua o estrecha amistad. Le invitaría a tomar una cerveza si lo encontrase en la calle. La relación familiar entra también dentro de este grupo.

La fórmula propuesta incluye siempre el nombre de pila o derivaciones del mismo.

Es evidente que la anterior clasificación no tiene especial relevancia desde un punto de vista referido estrictamente a la determinación de costes administrativos, pero puede revestir gran utilidad para introducir ciertas simplificaciones e incluso para mecanizar el trabajo derivado de la necesidad de contestar la correspondencia recibida.

2.02 Para calcular los costes ocasionados por el desarrollo normal de las operaciones en su estado actual, puede comenzarse, en opinión del funcionario X, por los *costes directos de personal*. Desde este ángulo puede ser fundamental una clasificación de las recomendaciones operada sobre la base del criterio de la *clientela*. En efecto, las recomendaciones recibidas emanan de personas que ocupan en la Administración posiciones de muy distinto rango, a las que corresponden remuneraciones sustancialmente distintas. Calculado en 2,5 minutos el tiempo invertido por el agente emisor en el proceso de elaboración de la decisión oportuna y curso de instrucciones y datos a su secretaria, es evidente que la valoración de dicho tiempo medio no puede ser idéntica, a nivel subsecretario, y a nivel jefe de negociado. Operando por analogía sobre los grupos previstos en el reglamento de Dietas y Viáticos, el funcionario X ha construido una clasificación que distingue cuatro categorías muy semejantes a las previstas en los cuatro primeros grupos del citado reglamento, ya que el personal de menor nivel administrativo (grupos 5.º y 6.º) desarrolla escasa actividad de iniciativa en esta materia. Un mues-

treo amplísimo ha arrojado para aquellos cuatro grupos los porcentajes 8 por 100, 32 por 100, 42 por 100 y 18 por 100, respectivamente. Conocido esto, nada más fácil que hallar el primer elemento del coste de personal (costes *directivos* de la recomendación). El funcionario X, a la vista de los anteriores porcentajes y teniendo en cuenta los variados ingredientes que componen la retribución media de cada categoría horizontal de recomendantes, sólo ha necesitado una simple máquina de calcular para saber que la remuneración por minuto puede estimarse en 3,60 pesetas como promedio aproximado para los cuatro grupos ya indicados.

2,03 Naturalmente, al lado de los costes de personal determinados por actividades de naturaleza *creativa*, han de ser calculados los de *ejecución material* (taquigrafía, mecanografía, clasificación y archivo de copias y demás manipulaciones necesarias hasta depositar la correspondencia en el correo). La duración de estas operaciones ha sido fijada en siete minutos, incluyendo el tiempo invertido en recorridos, así como los suplementos necesarios para compensar la fatiga, demoras inevitables y demás tolerancias admitidas en la determinación de tiempo-tipo. La remuneración del personal de ejecución se ha estimado en 0,96 pesetas por minuto.

2,04 Otra clasificación, ventajosamente utilizada por X en su meticuloso análisis, distingue entre la *recomendación simple* y la *recomendación compleja* o *en cadena*. La primera especie no necesita aclaración. En ella, la persona que patrocinaba a determinado opositor se dirige directamente al destinatario. En

la segunda modalidad, en cambio, la petición se formula por el *promotor* a un tercero o persona interpuesta que, por razón de la posición que ocupa o por su relación con el destinatario, asume el papel de recomendante. A este grupo pertenecen casi todas las recomendaciones de alto nivel, e igualmente aquéllas que se cursan en nombre de un buen amigo hacia el que se tiene especial afecto. Tales recomendaciones se presentan a veces en forma de expediente acompañado de fotocopia de la carta matriz. Es obvio que esta especie determina un coste elevadísimo, pues supone la intervención de numerosas personas y la aparición consiguiente de relaciones multilaterales.

2,05 En el mejor de los casos, la *recomendación compleja* implica la existencia de una *prerrecomendación* o carta que precede a la recomendación propiamente dicha. Ello autoriza a fijar su coste, como mínimo, en el doble del originado por una recomendación directa o simple. Tal estimación dista mucho de ser exagerada, pues, como es sabido, la recomendación en cadena no se origina siempre por escrito, sino también por medio de visita personal al recomendante en potencia. Incluso hay constancia de viajes *ad hoc* realizados desde lugares remotísimos. Todo esto, debidamente valorado, haría elevar el coste del proceso generador de la recomendación compleja a límites realmente temerarios. Sin embargo, como se ha dicho, X se ha conformado prudentemente con asignar a la citada variedad un coste equivalente al 200 por 100 del que deriva de la especie simple. Como dato necesario, se hace constar que, en las oposiciones citadas, un recuento de las recomendaciones comple-

jas ha fijado su porcentaje en un 70,8 por 100 de la masa total.

2,06 Una nueva clasificación de interés, que no ha de ser confundida con la anterior, contrapone las variedades que nuestro funcionario designa con las expresiones de *recomendación pura*—aquella en que la pretensión se formula una sola vez— y la *recomendación intermitente* o *reiterada*. En ésta, el recomendante insiste dos o más veces sobre el destinatario, sea por medio de visita personal o por vía epistolar o telefónica. La recomendación reiterada se manifiesta en ocasiones con sujeción a intervalos regulares (*recomendación periódica*), mientras que en otros casos se produce en momentos totalmente inesperados y sin que se aprecie ninguna tendencia clara en la sucesión de los actos que la integran (*recomendación intermitente-ocasional*). Así, por ejemplo, el funcionario X, después de haber recibido cierta visita por la mañana, ha sido levantado de la cama por, una llamada telefónica realizada a hora intempestiva para recordarle lo tratado ese mismo día. La recomendación intermitente supone también un coste superior al de la recomendación pura. Para no complicar la cuestión excesivamente se le ha asignado el mismo coste que a la recomendación compleja, descrita anteriormente. El porcentaje de recomendaciones reiteradas se ha fijado en un 19 por 100 del total.

2,07 Determinados con arreglo a los anteriores datos, los costes de personal ocasionados en la fase de *emisión* y *curso* de las recomendaciones, resulta aconsejable acometer el cálculo de los que derivan de la fase de *recepción* y *contestación*. En cuanto a *recepción*, el funcionario X sólo ha computado tres minutos para opera-

ciones a nivel de ejecución (distribución y apertura de correo, lectura y clasificación, confección de listas de recomendantes, etc.). No debe olvidarse realizar en este punto los cálculos oportunos en cuanto a las recomendaciones reiteradas cuyo porcentaje queda ya consignado. Aunque la mera recepción puede ocupar algún tiempo al destinatario, se ha creído conveniente no valorar costes para este nivel porque está comprobado que, en supuestos de afluencia masiva de recomendaciones, el destinatario adopta la razonable postura de no leerlas, recibiendo sólo una noticia general sobre el caudal ingresado cada día. Ciertas bonificaciones pueden ser introducidas a la fase de recepción para aquellos casos en que un único recomendante patrocina un conjunto de opositores (*recomendación por relación*). Sin embargo, por razones de simplicidad, aconsejamos prescindir de esta circunstancia en el análisis del problema.

2,08 Por lo que se refiere a las operaciones de *contestación*, han de ser manejados los mismos tiempos y remuneraciones unitarias previstas en los epígrafes 2,02 y 2,03 para las actividades de *dirección* y *ejecución*. Sin embargo, el funcionario X advierte que en este punto no ha de olvidarse que ciertas recomendaciones que pertenecen a la categoría de *simples* en fase de emisión se convierten en *múltiples* en vía de regreso, mientras que determinadas recomendaciones *complejas* en su gestación y curso pueden dar lugar a una única respuesta por parte del destinatario. Más concretamente:

— Un 12 por 100 de recomendaciones simples producen tres contestaciones en las que, sucesivamente se da noticia separa-

da del resultado alcanzado en cada prueba o ejercicio.

- Otras recomendaciones de la misma especie —aproximadamente un 20 por 100 del total— sólo dan lugar a dos cartas de respuesta, sea porque aquéllas se reciben tarde o porque el patrocinado sucumbe en el segundo ejercicio.
- El 68 por 100 restante de las recomendaciones simples produce sólo una carta en vía de regreso.
- Los mismos porcentajes señalados en los tres párrafos anteriores pueden ser aplicados a las recomendaciones complejas, con la salvedad que se indica más adelante.

2,09 La recepción de la contestación—o contestaciones—por el recomendante, da también lugar a operaciones cuyo coste ha sido fijado por X del modo siguiente:

- Para la recepción de cada respuesta a recomendaciones simples se computan tres minutos a 0,96 pesetas, sin inclusión de costes de *dirección*. Pero, como quiera que el receptor suele transmitir dichas respuestas al opositor, acompañadas de nueva carta, han de estimarse además siete minutos al mismo coste unitario y derivado de las operaciones de confección y manipulación de correspondencia a nivel de *ejecución*. Todo ello, naturalmente, aplicado al número de respuestas calculadas con arreglo al epígrafe 2,08.
- Los mismos módulos han de utilizarse para calcular los costes de recepción de las recomendaciones complejas, pero teniendo

en cuenta que, para cada contestación recibida por el recomendante directo, se produce la confección y remisión de otra carta dirigida al prerrecomendante inmediato, y así sucesivamente hasta agotar el circuito llegando al promotor y pasando de éste al opositor. Estimando esta especie en su caso más simple puede calcularse su coste a la vista de lo indicado, en los epígrafes 2,05 y 2,08.

2,10 A todo lo anterior han de ser añadidos ciertos conceptos que el funcionario X califica como *costes de lujo*. En efecto, ciertos recomendantes que se caracterizan por su extraordinaria diligencia y capacidad de trabajo no se contentan con recibir una contestación del destinatario, sino que acusan recibo dando las gracias por el interés demostrado por aquél, exhortándole a perseverar en el suministro de información relativa a los ejercicios siguientes. Incluso se producen acuses de recibo en caso de que la carta recibida anuncie un funesto desenlace. El funcionario X cifra en un 12 por 100 el número de agentes emisores que se comportan de modo tan cortés, amenazando con no terminar nunca la correspondencia entablada y demostrando que disponen de efectivos personales tan holgados como para permitir asignar a alguno de ellos tal actividad en régimen de dedicación plena. También aquí los cálculos son fáciles, siempre que no se pierdan de vista los porcentajes, tiempos y demás datos que quedan recopilados. Las operaciones se simplifican de modo extraordinario en caso de que el lector curioso disponga de algún medio mecánico auxiliar.

3. Conclusión

3,1 Llegado este punto, y en el momento en que el impulsivo funcionario X anuncia su propósito de pasar al cálculo de los *costes directos de material* (papel, sobres, franqueo, material de oficina, etc.), *amortizaciones* de mobiliario y equipo y *costes indirectos*, el funcionario Z se desploma desfallecido sobre una silla. Ha tratado de seguir las operaciones que su amigo le ha ido indicando, pero al final ha terminado por perderse en los sutiles hilos del análisis. Hasta el momento, los costes de personal alcanzan una cifra que permitiría la adquisición de una vivienda modesta o de un automóvil de lujo. También podría con la misma cantidad abonarse el sueldo de un auxiliar durante varios años. Pero a medida que Z ha ido realizando los diversos cálculos, una nueva preocupación se ha ido apoderando de él, consolidándose progresivamente.

3,2 Efectivamente, al margen de las dimensiones económicas del problema, Z ha empezado a dudar de la eficacia de las recomendaciones. Tres o cuatro cartas de dicha especie, en circunstancias determinadas, pueden quizá producir ciertos efectos, pero dos mil recomendaciones movidas en una sola oposición no pueden producir más que la irritación de los destinatarios y la movilización de una masa de correspondencia absolutamente inútil, con perjuicio del normal despacho de los asuntos corrientes. Más concretamente: Z sospecha que las plazas convocadas se destinan, al menos en parte, a contestar las cartas de recomendación pendientes de cumplimentar y procedentes de oposiciones anteriores. A juicio de X, menos pesimista en este punto, tal aprecia-

ción resulta exagerada. Es cierto que le vendría muy bien una nueva secretaria de refuerzo durante algunos días, pero tal necesidad no puede considerarse permanente.

3,3 Por supuesto, X coincide con Z en lo relativo a la perfecta y absoluta inutilidad de la correspondencia recibida. En la práctica, y al menos en el campo de las oposiciones, el feo vicio de que se trata sólo produce repercusiones puramente burocráticas. Felizmente, asegura el funcionario X, se ha llegado a una etapa en que las recomendaciones sólo se miran a efectos de contestación y después de publicadas las calificaciones de cada prueba. Es cierto que existen recomendantes tan celosos de su función que llevan sus pretensiones al extremo de exigir un conocimiento anticipado de las calificaciones o una cierta retroactividad de su petición. También quedan mentalidades hipersensibles que intepretan el fracaso de su pupilo como una ofensa personal gravísima inferida deliberadamente por el correspondiente Tribunal.

3,4 Todo lo anterior refleja la supervivencia administrativa de elementos que hacen depender su prestigio social no del acierto o del fracaso de su actuación profesional, sino de su capacidad e influencia para interferir las decisiones de otros órganos o funcionarios. Tales elementos fomentan y estimulan en la sociedad la visión de una Administración corrompida y manejable. A juicio del funcionario X la conclusión es bien evidente: o la Administración se decide a extirpar tan abusiva práctica o los funcionarios toman conciencia del daño que con ella se inferen a sí mismos y del mal que causan a la Administración y a la sociedad.

3,5 Como confirmación de un juicio tan severo, el funcionario X toma un libro de su mesa. El título del mismo—*Errores de la Administración pública*—resulta estimulante para una obra publicada en 1898. El funcionario Z, abriendo el libro por una señal colocada entre las páginas 214-215, lee lo siguiente: «...No acude nadie a las oficinas, sea para el asunto que quiera, que no vaya provisto de recomendaciones e influencias ante las cuales no sólo los funcionarios del orden inferior, sino hasta los mismos ministros, tienen que bajar la cabeza y vulnerar la ley. Razones son éstas que no tenemos necesidad de esforzarnos en demostrar, porque no hay ya nadie en España que no esté convencido de esta verdad, bien por haberla visto o por haberla tocado; es general la evidencia que se tiene de que con influencias y recomendaciones se consigue todo, por injusto que sea, y sin ellas es difícilísimo alcanzar nada, aunque sea de notoria justicia.» (1).

3,6 Después de la lectura de los anteriores párrafos, el funcionario Z queda pensativo. Pero su amigo, tomando un *Boletín Oficial* le invita a recordar un decreto de 13 de noviembre de 1944. Entre otras cosas, dicho texto dispone las siguientes:

«Artículo 1.º Queda prohibido a todos los organismos del Estado contestar a ninguna clase de escrito particular que tenga por objeto la recomendación de asuntos relativos a su departamento o cuya resolución tenga encomendada.

(1) BAYTON, José María, *Errores de la Administración pública*, Imp. F. Nozal, 1898.

Art. 2.º Al objeto de que esta prohibición tenga la divulgación necesaria entre la sociedad española, la única respuesta a todo escrito de recomendación será la remisión de un besalamano en el que se manifieste en forma cortés la imposibilidad de atender a lo solicitado por estar estrictamente prohibido. En el respaldo del referido besalamano se incluirá el texto del presente decreto.

Art. 5.º Queda terminantemente prohibido a todos los funcionarios de la Administración hacer recomendaciones de asuntos sujetos a resolución de la misma.

Art. 8.º Los oficiales mayores de los Ministerios civiles, los jefes de cargo similar en los militares y jefes expresamente designados en los edificios públicos que no son Ministerios serán los responsables de velar por el estricto cumplimiento de cuanto en el presente decreto se establece.

3,7 En este punto, el funcionario Z adopta la encomiable decisión de rogar a su amigo que tenga por cancelada su recomendación a favor de NNN. Mucho mejor, y desde luego más útil, será aconsejar y orientar al propio candidato. La experiencia de un funcionario siempre puede ser aprovechada por un opositor. Su propósito es firme. No quiere complicar más aún el trabajo de X. Este toma tristemente su estadillo A3. Cancela las anotaciones. Hace una pausa y después lo rom-

pe. Se sienta y con la mano hace deslizar hacia el borde de la mesa las cartas apiladas que van cayendo en grupos al interior de una voraz y oportuna papelera. El funcionario Z contempla el espectáculo que ofrece la correspondencia desparzamada mostrando su abundancia y

riqueza de membretes. Automáticamente la secretaria de X se levanta y vacía en otra papelera su fichero multicolor. Después toma una carpeta en la que puede leerse con claridad la palabra «Pendiente» y se dirige con satisfacción hacia la mesa de su jefe.—LUIS BLANCO DE TELLA.

