

# BIBLIOGRAFIA

## SINTESIS BIBLIOGRAFICA

### LA RETRIBUCION DE LOS FUNCIONARIOS EN ESPAÑA. HISTORIA Y ACTUALIDAD

Resumen del libro del mismo título, de ALEJANDRO NIETO, publicado en Madrid por Ediciones de la *Revista de Occidente*, 1967; página 461.

Los distintos sistemas de retribución de funcionarios se han insertado siempre de forma natural en un proceso político determinado. Además, por otra parte, los factores económicos han influido siempre de forma no menos intensa y precisamente en esta materia de retribuciones con excepcional relevancia.

Las circunstancias políticas de cada etapa histórica han hecho pasar a primer plano un aspecto concreto y diferente dentro de la inmensa temática del problema funcional.

#### 1. Primer período absolutista de Fernando VII

Durante la época fernandina, el problema más acuciante fue el de introducir un orden en la jerarquía

burocrática, que se encontraba en el caos debido a que las viejas estructuras del siglo XVIII se habían resquebrajado, y sobre ellas, sin sistemática alguna, se habían superpuesto otras estructuras más modernas, poco menos que incompatibles con aquéllas. El resultado no pudo ser otro que un auténtico caos inarmónico.

El problema de las retribuciones no es cuestión que durante esta época preocupe excesivamente. Los sueldos no son entonces elevados, ni mucho menos, pero la debilidad de nuestra economía monetaria es tal que los empleados que realmente perciben su sueldo, aun sin vivir en la opulencia, gozan de una auténtica situación de privilegio respecto del resto de la población, puesto que, como circula muy

poca moneda, los precios son extraordinariamente bajos.

De aquí el nacimiento de la «empleomanía», que tanto preocupa a los hombres de la época.

La verdadera dificultad proviene de las penurias de la Hacienda que, pobre ella misma, no puede satisfacer puntualmente los sueldos. Hasta tal punto que se considera normal un retraso de seis meses, e incluso de varios años. Con el retraso de las pagas, el empleado es víctima de la usura, y para colmo de desgracias, el adelanto suele ir compensado con descuentos fabulosos.

El sistema de retribución es el de *categorías objetivas*: los empleados públicos se remuneran de acuerdo con el cargo que desempeñan. No hay categorías personales o subjetivas, a pesar de que formalmente se vaya ascendiendo por una escala jerárquica. El llamado secretario de segunda, pongamos por caso, no lo es en cuanto goza de este título, sino en cuanto ocupa realmente una secretaría de segunda. Según esto, la Función pública se estructura de acuerdo con las plantas ministeriales—o conjunto de cargos de cada departamento—con retribución propia, que corresponderá a quien las ocupe. El funcionario no es secretario, *ocupa* una secretaría, y el ascenso no supone un nuevo título más elevado, sino el destino en un cargo más importante. En definitiva, se trata de algo parecido a lo que hoy se denominan puestos de trabajo. Como ejemplo normativo de este régimen basta citar el decreto de 29 de junio de 1821 sobre «el sistema administrativo de la Hacienda pública», en el que después de enumerarse las plantas y sueldos, se declara en el artículo 14 que «las Cortes y la Nación

no reconocen más haberes, sueldos y abonos que los que se señalan, conforme al tenor de los artículos anteriores, a los empleos mismos y no a las personas».

## 2. Segundo período absolutista de Fernando VII

El cambio, en casi todos los aspectos señalados, surge con López Ballesteros. Este ministro tuvo conciencia de la transformación liberal del país y de la inoperancia de las viejas estructuras, y con enorme sentido de la realidad, y aun del futuro, supo hacer frente a la nueva situación, amalgamando los elementos dispersos en una reforma de inspiración rigurosamente moderna, que cambió por completo el aspecto de la vieja burocracia española de orientación tradicional. Desde este momento se procura que los funcionarios tengan una formación técnica adecuada al ingresar en el servicio de la Administración. El empleado público se convierte en un «oficinista cualificado».

Durante este período la Hacienda goza de cierta holgura, por lo que los pagos son incluso puntuales. Aunque pronto se introduce el ingenio arbitrario de compensar las subidas de sueldos con reducciones de plantillas. Medida aceptable—en principio—, ya que es claro que más vale pocos funcionarios bien retribuidos, que lo contrario, pero que indefectiblemente fracasa en la práctica, dado que los manejos políticos y la resistencia de los cuerpos impide la realización de este programa.

López Ballesteros sustituye, además, el sistema de retribuciones por categorías objetivas por el de *categorías personales subjetivas*. A partir

de entonces, el funcionario, al ingresar al servicio de la Administración pública, adquiere una categoría personal, que con el transcurso de los años se va alterando en su ventaja, al ir adquiriendo categorías más elevadas. Dicho con otras palabras: el funcionario es jefe de Negociado y no simple titular de una jefatura de Negociado.

Como consecuencia de toda esta política, la situación económica de los empleados durante el segundo período absolutista es francamente favorable. Quizá pueda parecer esta observación demasiado optimista, si nos atenemos al testimonio de los autores costumbristas de la época, que nos pintan su vida como dura y hasta lamentable, lo cual es cierto; pero no hay que olvidar que la vida de otras clases sociales era incomparablemente más baja, y que es en esta época precisamente cuando se generaliza la llamada «empleomanía».

La realidad es que la enérgica política financiera de López Ballesteros permitió relajar un poco las restricciones del período anterior. Añádase a esto que el inmovilismo económico—tan perjudicial para la economía de la nación—favorece a los funcionarios, ya que los precios siguen bajando inexorablemente, y los poseedores de moneda gozan de un poder adquisitivo desconocido hasta entonces.

### 3. La regencia de María Cristina

Empeora notablemente la situación de los empleados públicos, no diversas causas. En primer lugar, hay una subida general de precios, que había de repercutir desfavorablemente en los ingresos, nunca abundantes, de

los funcionarios. En segundo lugar, las discusiones políticas dentro del propio bando liberal repercutieron sobre la estabilidad de los empleos, iniciándose así el problema de las cesantías, que había de alcanzar proporciones pavorosas en los decenios siguientes. Simplificando mucho las cosas, puede decirse que si en el período fernandino el agobio central de los empleados es la irregularidad y retraso en la percepción de sus sueldos, durante el reinado de Isabel su preocupación básica estaba constituida fundamentalmente por la amenaza de la cesantía. Y puede decirse que los cesantes preocupaban más al Gobierno que los propios empleados en activo. Además, y esto es lo más grave, el Tesoro se encontraba en una situación angustiosa, hipotecado permanentemente por las necesidades de la guerra civil. En este sentido, algunas disposiciones se expresan con ingenuidad conmovedora: «Las medidas de economía que el escaso producto del patrimonio real, y el moderado presupuesto señalado por las Cortes a la casa de la reina, me han precisado a introducir en todos sus ramos hacer extender, bien a mi pesar, aquellos al arreglo de sueldos.» (R. D. 10.2.1835.)

La consecuencia de esta situación fue la adopción de una serie de medidas que reflejan con toda claridad los apuros del erario, que se pretenden compatibilizar con una mayor justicia retributiva.

### 4. La gran obra de Bravo Murillo

Después de la gran reforma de López Ballesteros nada serio se intentó durante muchos años en materia de empleados públicos. Las injerencias de la guerra civil, primero, y luego

la inestabilidad política, impidieron acometer una nueva reforma de carácter sistemático que fuese más allá del afrontar los problemas diarios.

De la labor de Bravo Murillo es muy conocido su real decreto de 18 de junio de 1852, disposición que constituyó durante más de medio siglo la norma básica de los empleados públicos. No obstante, este real decreto no fue sino una pieza dentro del sistema completo de una reforma por él presidida, y que fue desarrollada en muchos aspectos por otros ministros.

En realidad, el empeño de Bravo Murillo fue mucho más allá de una simple reforma para mejorar la eficacia administrativa; queriendo ser el hombre fuerte de la España de mediados de siglo, y falto del apoyo del Ejército y de la opinión pública, Bravo Murillo concentró sus esfuerzos en la Administración, que quiso convertir en un eficaz instrumento del poder. De esto resulta su tremenda modernidad, en que fue un tecnócrata civil, que pretendió suplantarse la fuerza del Parlamento y la del Ejército con una nueva potencia: la Administración.

Ya hemos señalado que el reglamento de 1852 tiene sus antecedentes directos en la labor administrativa desarrollada por el propio Bravo Murillo en los años anteriores, siendo ministro de Hacienda y de Agricultura. Sus jalones más importantes son:

- Racionalización y efectividad del pago de haberes. La primera disposición general de esta reforma es la real orden de 25.10.1850; pero la normalización de liquidaciones es progresiva: real orden de 23.1.1851, llegando a consumarse en 1852

(real orden de 14 de enero de 1852), en que anuncia con satisfacción la aprobación por los presupuestos del pago puntual de las tan deseadas doce mensualidades anuales.

- Real decreto de 18 de junio de 1852.

Interesa subrayar los siguientes puntos:

a) Uniformiza a un gran sector de los empleados concretamente a los «empleados de la Administración activa del Estado» (art. 1.º)

b) Uniformiza las categorías existentes en cinco grupos: Jefes superiores, jefes de Administración y jefes de Negociado, oficiales y aspirantes a oficiales.

c) Dentro de cada categoría se articula una escala de sueldos diferentes.

d) Se ordena una clasificación, conforme a las categorías y clases, de los empleados existentes; es muy sencilla: cada empleado se integrará en la categoría y clase que le corresponda de acuerdo con el sueldo que en ese momento viene percibiendo.

e) También se regulan las remuneraciones de los empleados que desempeñen destinos en comisión.

De esta manera, la situación económica de los empleados públicos queda establecida de manera aceptable. Sin embargo, la recuperación económica iniciada en 1853 va a perjudicar a los empleados, cuyos sueldos, inalterados, van a ver, ante la subida de precios, disminuido su valor real.

Por otra parte, la reforma de Bravo Murillo había nacido tarada por una insuficiencia: su norma fundamental se contenía en un real decreto, no en una ley, con la conse-

cuencia de que en el futuro podía ser perfectamente desconocida por otra norma reglamentaria de igual rango. He aquí el aspecto más negativo de la reforma. Bravo Murillo administrador casi genial, fue un mal político, que no consiguió imponerse al Parlamento. Enconada, por su reforma, la oposición política, se produjo su caída, y lo que es más grave, quedó su obra en manos de los irreflexivos cambios de criterio de los gobiernos posteriores.

Se ensayan así algunos cambios, y la clasificación retributiva de Bravo Murillo queda enturbiada por ensayos parciales de aplicar otros sistemas de retribución, que, sin embargo, fracasan.

El más importante proyecto de reforma es el real decreto de O'Donnell de 4.3.1866, que no fue, en realidad, un simple proyecto, sino un auténtico «reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública», que vino a sustituir al de Bravo Murillo durante doce semanas.

## 5. El período que va desde la revolución de 1868 a la crisis de 1917

Se caracteriza por múltiples vaivenes.

### 5.1 DURANTE LA I REPÚBLICA

Tutáu, en decreto de 30.5.1873, pretende introducir dos reformas trascendentales para la reorganización de la Función pública: la creación de una Junta de Clasificación de los empleados de la Administración económica central y provincial dependientes del Ministerio de Hacienda,

y la redacción de una nueva ley de empleados, cuyas bases se encomendaban precisamente a dicha Junta.

Ambos proyectos, sin embargo, no llegaron a ser realidad, en gran parte por las circunstancias políticas del momento.

### 5.2 CON LA RESTAURACIÓN

Se reorganiza profundamente la situación de los empleados públicos.

La primera medida adoptada, incluso antes del advenimiento de Alfonso XII, fue declarar la absoluta amovilidad de los funcionarios, con objeto de que el Gobierno tuviera las manos libres en sus manipulaciones burocráticas.

La siguiente medida consistió en la reducción de nuevos escalafones como inventario general de la situación y como base de una futura política de personal, que se confiaba iba a ser estable. La real orden de Barzanallana de 8.8.1876 da reglas para la formación de dichos escalafones.

Y el último paso se refiere al consabido proyecto de reforma de una ley de funcionarios públicos. Así lo anuncia solemnemente el artículo 9.º de la ley de Presupuestos de 28.2.1879, que, naturalmente, no fue cumplida. En definitiva, siguió vigente el reglamento de Bravo Murillo, aunque con tantos remiendos que era poco menos que irreconocible. El más importante lo constituye la ley de Presupuestos de 21.7.1876, que lo altera y completa en puntos fundamentales.

Una característica típica de este período es la *dispersión funcional*: frente a los empleados de la carrera general administrativa se van afir-

mando en su individualidad los cuerpos especiales en razón a la peculiaridad de su función. La razón originaria de estos cuerpos es muy lógica al principio. Pero lo malo es que las ventajas inherentes a estos cuerpos provocaron una inflación de los mismos y se fueron multiplicando asombrosamente.

## 6. La crisis de 1917

La gran reforma de 1918 no fue el resultado de la energía e inspiración de los hombres del Gobierno —como había sucedido en las dos anteriores de López Ballesteros y Bravo Murillo—, sino producto de las circunstancias políticas y sociales del momento. En aquellos años explotó una crisis nacional, y no sólo burocrática, que únicamente se cerraría con el derrumbamiento de la monarquía.

Los obreros, exasperados, se organizan para defender sus angustiosas reivindicaciones. Sobre este panorama se incorpora además otro elemento: la revolución democrática militar. Es claro que los funcionarios tienen, así, buenos ejemplos que imitar: sus aspiraciones retributivas se alinean junto a las de los militares y los obreros.

Ante esta situación caben dos soluciones, estudiadas en las Cortes: o conceder de una vez, y de modo permanente, una cantidad fija en calidad de auxilio a todas las clases del Estado, o, por el contrario, proporcionar la ayuda a la categoría y el sueldo que a cada categoría corresponda.

## 6.1. EL NUEVO ESTATUTO DE FUNCIONARIOS

### 6.1.1 *Ley de Bases de 22 de julio de 1918*

El procedimiento seguido ante las reivindicaciones funcionariales en esta ley de Bases es el segundo de los anteriormente expuestos, es decir, aumentar los sueldos de forma permanente en relación con las clases y categorías. Pero no se condiciona el aumento de los sueldos a la reducción de plantillas; no hay, pues, engaño presupuestario de ningún tipo: los aumentos de sueldos han de ser cubiertos inexorablemente con nuevas consignaciones presupuestarias.

Junto al personal técnico, ya existente, se coloca, además, un auxiliar, para cubrir los escalones inferiores, y aparece una tercera escala, la del personal subalterno, cuya reglamentación corre a cargo de cada ministerio.

Pero la regulación adolecía de graves defectos: los sueldos de los escalones inferiores seguían siendo insuficientes para vivir con un mínimo de dignidad: en segundo lugar los aumentos de sueldo establecidos en la ley eran desproporcionados en relación con las categorías.

Esto se intenta solucionar, pero el sistema es curioso: no se aumenta el sueldo de los funcionarios inferiores, sino que se asciende a éstos a una categoría superior, lo que genera una de las mayores corruptelas de la Administración moderna: la inflación de altos cargos, con su correspondiente desprestigio.

### 6.1.2 *El reglamento de 7 de septiembre de 1918*

Reitera la enumeración de categorías y clases de la ley de Bases. Para desarrollarlo, por lo que se refiere a los cuerpos generales, se dictaron una serie de disposiciones complementarias de carácter general.

### 6.2 LA COMISIÓN REORGANIZADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Pero el ansia reformista iniciada en 1917 no concluye tan pronto. La ley de Presupuestos de 1922 intentó preparar el terreno para una reorganización tan profunda como meditada, ordenando al efecto el artículo 40 la creación de una comisión. Su objetivo sería la reorganización de los servicios públicos, mediante la actuación de una revisión de plantillas y sueldos, regulación del percibo de gratificaciones, dietas e indemnizaciones, suprimiendo duplicidades en un mismo funcionario, salvo aquellas de carácter legal que representen una economía para el Estado.

Pero no debieron ser muy fructíferos sus trabajos, por cuanto meses después el real decreto de 1.10.1923 encomendaba a los subsecretarios proponer la reorganización de servicios y reducción de plantillas, «atendiendo a su simplificación, claridad, eficiencia y economía (pero), más en el número de sus funcionarios que en lo que respecta a su retribución o emolumentos».

### 6.3 JORNADA LABORAL

El artículo 30 del estatuto determina que «los funcionarios asistirán a la oficina los días laborables seis

horas como mínimo, que se acomodarán a las necesidades de las respectivas dependencias».

Esta jornada supone una notable reducción de la señalada en 1855, que ascendía a 42 horas semanales, y permite, además, el establecimiento legal (puesto que de hecho ya existía) de un horario continuado matutino, que colocaba a los empleados públicos en una situación muy favorable respecto a los trabajadores de la empresa privada.

Muy poco tiempo después, otra real orden (26 de octubre) rectificaba este régimen, y a la vez que imponía una mayor severidad en la asistencia, introducía la jornada continuada desde las ocho de la mañana a las dos de la tarde. No se hace, sin embargo, ninguna indicación especial sobre la retribución de horas extraordinarias (que pueden establecer los jefes de los centros cuando sea necesario), ni sobre el máximo admisible de las mismas.

No obstante, los funcionarios siguieron la práctica tradicional de faltas de puntualidad, y aun asistencia. Los abusos fueron tales que las primeras medidas de la Dictadura fueron encaminadas precisamente, con prevenciones severísimas, a cortar tal corruptela. Medidas que, a pesar de su rigor, también habrían de resultar ineficaces.

### 7. La crisis del Estatuto de 1918

La aparición de la dictadura del general Primo de Rivera había de incidir, como es lógico, en el sistema de retribuciones. Trata ante todo de superar y evitar la pereza secular en que tradicionalmente dormita la Administración. Para ello dispone, por

real orden de 17.9.1923, que los funcionarios asistirán puntualmente a la oficina; prohíbe realizar nuevos nombramientos ante el exceso de funcionarios públicos, y reconociendo que una de las causas de la falta de asistencia a las oficinas y poco rendimiento en el trabajo se encuentra en el pluriempleo, pretende cortar el abuso con simplicidad y energía en el decreto de 12.10.1923.

#### 7.1 DISGREGACIÓN DEL SISTEMA DE 1918

No obstante, este primer y desordenado intento de quebrantar la inercia burocrática fracasó. Ante ello podía parecer lógico el acudir a una revisión sistemática de la legislación vigente, para ir corrigiendo, con paciencia, cada uno de sus abusos. Pero esta solución no agradaba a Primo de Rivera, ya que ello supondría defender en bloque un ordenamiento, el de 1918, creado por el sistema parlamentario que él había venido a derrocar y al que no podía conceder ninguna beligerancia ni apoyo. Esta actitud lógicamente fue aprovechada por los cuerpos más significativos de la Administración, que se dispusieron a dismantelar lo que en el Estatuto de 1918 había de bueno o implicaba un muro de contención para sus abusos. Y en esta tarea les acompañó el éxito más completo, favorecido por la indicada circunstancia de que el dictador no tenía ningún interés en defender al Estatuto de 1918, y además porque la inestable situación política del Gobierno le obligaba a buscar el apoyo de determinados grupos de funcionarios dispuestos a colaborar con él.

En cualquier caso, el resultado fue que el sistema de 1918, aún no con-

solidado, empezó a disgregarse en forma alarmante, a través de un proceso en el que son jalones importantes el real decreto-ley de 20 de enero de 1925, que introduce un nuevo régimen de ascensos. El real decreto-ley de 6 de mayo de 1924, que establece y perfila una serie de sobresueldos, justificados normalmente por sacrificios o méritos extraordinarios que concurren en una clase concreta y deben ser remunerados también extraordinariamente. Una tercera ruptura significa el abandono de las fórmulas de equiparación que se habían conservado, al menos formalmente, en la reorganización de las gratificaciones; la excepción se hace con el Cuerpo de Abogados del Estado, que se separa del régimen general de funcionarios, y que percibe desde ahora una más elevada remuneración. La cuarta ruptura está representada por la constitución de unos consejos de ingenieros que actúan como un verdadero grupo de presión; este Consejo es el que fija las retribuciones que los ingenieros deben percibir, y si los presupuestos del Estado prevén cantidades inferiores completa la diferencia con los fondos de una caja especialmente constituida al efecto. Una última ruptura es la de los ingresos extra-presupuestarios, porque mientras los funcionarios perciben sus retribuciones directa y exclusivamente del presupuesto, es fácil mantener la homogeneidad de sus sueldos; pero desde el momento en que estos ingresos no proceden de los presupuestos del Estado, sino que se perciben directamente de los administrados, ya no hay control posible, y las diferencias entre unos funcionarios y otros dependerán, en primer término, de si se pertenece o no a un cuerpo favo-



recido con el privilegio de la percepción de tasas, y en segundo término, dentro de un mismo cuerpo, según el destino.

La verdad es que la Dictadura no inventó el sistema de tasas, pero sí generalizó el sistema, extendiéndolo a supuestos muy diferentes de los que eran tradicionales. Sin embargo, el auténtico responsable fue el Estatuto de 1918, al no corregir los índices retributivos en proporción a los índices de aumento del nivel de vida, lo que provocó una desventaja para los funcionarios, que había de forzar esta falsa solución para mantener su estado.

## 7.2 LA SEGUNDA REPÚBLICA

En una primera fase la euforia revolucionaria se centró en una crítica despiadada de la obra de la Dictadura, iniciándose al tiempo una reforma profunda y total.

Ahora bien: al cabo de dos años escasos el panorama había cambiado radicalmente. La anunciada reforma quedó paralizada en el laberinto de una serie de comisiones burocráticas que ningún interés tenían en sacarla adelante. En definitiva, la burocracia, que había podido resistir con éxito los impulsos violento de Primo de Rivera, volvió a salir triunfante de esta nueva prueba, menos peligrosa, por cierto, de lo que en un principio se había pensado.

Con la República volvió a demostrarse quién, a la larga, mandaba en España. La burocracia debe soportar los ataques violentos de la política, pero al fin salía triunfante.

Bien es verdad que los primeros meses de la República representaron un grandísimo peligro para los *beatiposidentes* de la burocracia, pero

la lección pasó inadvertida, y los gobiernos de la República tampoco se atrevieron a enfrentarse con los grandes jefes ministeriales, cuyo distanciamiento hubiera sido inevitable de haberse acometido seriamente la reforma.

En 1934 las ideas de la reforma se habían esfumado totalmente, y la política de la función pública, como la política retributiva, se había hundido en el caos tradicional, aún más agravado.

En 1935 la situación llegó a los límites de lo insostenible, y un gobierno de derechas, Chapaprieta, tuvo la energía de afrontar el problema de una manera quirúrgica a través de la ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935.

La burocracia recibió así un ataque por el flanco más inesperado y la ley fue acordada por el Congreso. Ahora bien: aquello fue un episodio intrascendente, ya que la reforma nació muerta al caer inmediatamente el Ministerio que la había promovido.

Fracasada esta solución de derechas, el Frente Popular de 1936 hizo temer de nuevo el ensayo de una solución no ya simplemente republicana, sino auténticamente de izquierdas. Pero al tener que renunciar, por falta de fuentes, al análisis de la política funcional del Gobierno republicano durante la guerra civil, se ha de renunciar también al desarrollo de esta hipótesis. El Alzamiento Nacional impidió la realización de este intento al orientar la vida española hacia otras bases políticas radicalmente diferentes.

En resumen: prescindiendo de la posible excusa de su corta y agitada vida, es un hecho que la política funcional de la Segunda Repúbli-

ca no aportó nada nuevo a la historia de la función pública española (salvo quizá un desengaño renovado) y en nada se distinguió de la política de la Dictadura, cuyas tendencias recoge y aun acelera.

## 8. Las bases legales del sistema vigente. Presupuestos normativos del sistema de retribuciones

### 8.1 LA LEY DE BASES Y SUS TEXTOS ARTICULADOS

La ley de 4 de mayo de 1965 sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado es el texto fundamental en esta materia; pero esta ley se inserta, en realidad, en un conjunto normativo muy variado en el que existen otras disposiciones con las que se encuentra en íntima conexión y, a veces, en abierto conflicto.

Para llegar a esta ley se siguió un largo proceso legislativo en el que es disposición fundamental la ley de Bases de los funcionarios civiles del Estado de 20 de julio de 1963; en ella quedaron establecidas por las Cortes Españolas las líneas maestras de la reforma de la función pública, y dentro de ella, en la base X, las referentes a los «derechos económicos del funcionariado». Esta ley fue articulada en dos textos diferentes, uno aprobado por el Gobierno y otro sancionado por las propias Cortes. Ante ello es curioso señalar cómo no se ha tenido en cuenta la vieja tradición de que las retribuciones de los funcionarios sean determinadas por ley (lógico, al ser las Cortes las que elaboran el presupuesto), ya que al Gobierno se encomendaron misiones tan importantes como la asig-

nación de los coeficientes a los diferentes cuerpos y la determinación y aplicación del régimen de complementos. Factores que privaron a la ley de Retribuciones de buena parte de su sentido.

### 8.2 LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

Este texto articulado, de 7 de febrero de 1965, regula también la materia de retribuciones. Y ya sería, desde luego, discutible la procedencia de esta regulación, puesto que el Gobierno no estaba autorizado para llevarla a cabo; pero lo que resulta inadmisibles es que lo hiciese apartándose en puntos fundamentales de la ley de Bases:

Desconoce, en primer lugar, una orden tajante de la citada ley de Bases: «La ley de Retribuciones fijará... los topes máximos de retribución que puedan obtenerse por complementos de destino, dedicación especial y otras retribuciones.» Con ello ha abierto la puerta al caos actual.

Por otra parte, establece que «el régimen de complementos de destino y de dedicación especial de las indemnizaciones, las gratificaciones y los incentivos se determinará por el Gobierno». Esto supone un desapoderamiento formal de las Cortes en esta materia tan trascendental.

### 8.3 EL DECRETO-LEY DE 6 DE NOVIEMBRE DE 1965

Es difícil valorar con ponderación el significado del preámbulo de este decreto-ley. Sus palabras constituyen una crítica despiadada de todo lo que se había hecho anteriormente. Desde el punto de vista constitucional parece una dura lección del Eje-

cutivo al Legislativo: las Cortes han otorgado alegremente, al aprobar la ley de Retribuciones, un aumento de sueldos que la Hacienda no puede soportar, y el Gobierno, con más reflexión y mejor conocimiento de causa, ha visto el peligro que esto supone para la economía nacional y quiere evitarlo, imponiendo un retraso en las anunciadas subidas de sueldos.

#### 8.4 LA LEY DE RETRIBUCIONES DE 4 MAYO DE 1965

##### 8.4.1 Caracteres

Los puramente formales se resumen en los siguientes:

- Amplitud e inexhaustividad.
- Imprecisión.
- Ausencia de informe de la Comisión de Rentas.
- Exceso de delegaciones.
- La ley fue vivamente discutida en las Cortes.
- La prensa y las publicaciones especializadas y técnicas guardaron sobre ella extraño silencio.

En un aspecto ya no puramente formal conviene resaltar cómo una de las ideas más reiteradamente expresadas en los preámbulos de las leyes señaladas es la de que la situación anterior era injusta, puesto que algunos funcionarios, y sobre todo algunos cuerpos, habían acertado a distanciarse de los demás, saltando sobre las mallas rigurosamente homogéneas de la ley de 1918. Pero por una de sus muchas incongruencias, la ley de Retribuciones reconoce de plano y sin paliativos las situaciones adquiridas que acaba de declarar injustas. A tal efecto, en la disposición transitoria primera se monta el mecanismo que garantiza a

los funcionarios las remuneraciones percibidas en 31 de diciembre de 1964.

##### 8.4.2 Sistema de retribución

Las categorías «dejan de servir de base para calcular las retribuciones», y en su lugar aparece el cuerpo, ya que el sueldo del funcionario es el resultado de multiplicar el índice de 36.000 por un coeficiente multiplicador que corresponde al cuerpo a que pertenece (art. 5.1 ley de Retribuciones).

El nuevo sistema merece, en principio, un juicio favorable. Podrá discutirse la justificación de la superabundancia de cuerpos que padece la burocracia española; pero es indudable que el sistema actual es mucho más realista y probablemente también más justo que el basado en una homologación de categorías, que inevitablemente había de ser ficticia.

Al sueldo resultante de aquella multiplicación hay que sumar los trienios y complementos por puesto de trabajo. Pero, además, la ley reconoce una serie de emolumentos que no tienen carácter retributivo: ayuda familiar, dietas, viáticos e indemnizaciones.

## 9. El sueldo reglado

Está integrado por tres conceptos: el sueldo de cuerpo, los trienios y las pagas extraordinarias, y constituye, según voluntad declarada del propio legislador, el punto básico del nuevo sistema de retribuciones.

### 9.1 EL SUELDO DE CUERPO

No aparece esta denominación en la ley, pero está plenamente justificada desde el momento en que to-

dos los individuos de un cuerpo gozan de la misma retribución por este concepto, y, en definitiva, su cuantía se regula exclusivamente por la pertenencia al cuerpo.

De acuerdo con los artículos 3.º, 4.º y 5.º de la ley de Retribuciones, el sueldo de cada funcionario es el resultado de conjugar dos elementos: un sueldo base fijado en 36.000 pesetas anuales y un coeficiente multiplicador del mismo, propio de cada cuerpo, conforme a una escala que va del 1 al 5,5.

El problema fundamental está en que el sistema, en contra de los principios más elementales de la política económica moderna, no hace referencia ni a la participación de los interesados en la fijación del sueldo base ni a la necesaria movilidad de éste.

## 9.2 TRIENIOS

En el sistema antiguo iban aumentando los sueldos de los funcionarios cuando con el transcurso del tiempo «corría el escalafón» e ingresaban en la categoría superior, mejor pagada. De esta forma se recompensaban no ya sólo los años de servicio a la Administración, sino el mayor rendimiento de cada funcionario, que se supone aumenta con la mayor experiencia adquirida. Aun admitiendo sin discutir la corrección de este principio, hay que reconocer que el sistema ofrecía notorias desventajas, ya que, por un lado, una vez alcanzado el techo superior propio del cuerpo, era imposible aspirar a un aumento de retribución, y, por otro lado, los ascensos estaban sujetos al azar, ya que dependían de la fluidez de cada escalafón.

La reforma, muy acertadamente, ha querido terminar con estas des-

igualdades y juegos del azar, suprimiendo las categorías y condicionando los aumentos del sueldo al transcurso automático del tiempo. Ahora, cada tres años de servicios prestados constituyen un trienio, que da lugar a un aumento del 7 por 100 del sueldo del cuerpo.

## 9.3 PAGAS EXTRAORDINARIAS

Constituyen el tener componente del sueldo reglado. Establecidas en el artículo 7.º de la ley de Retribuciones, han sido duramente castigadas por el decreto-ley de 6 de noviembre de 1965, que en su artículo 1.º establece la cuantía en que serán efectivas: 20 por 100 de lo establecido por el citado artículo 7.º durante 1966, 40 por 100 en 1967, 60 por 100 en 1968, alcanzándose el 100 por 100 sólo en 1970.

Poco hay, por lo demás, que comentar de este concepto retributivo. Es el fruto inerte de un sistema periclitado, que con ellas pretendía compensar, más o menos graciosamente, las catastróficas devaluaciones de los sueldos reales, aunque ahora se ratifica su carácter no graciable y su trascendencia económica aumenta por la circunstancia de que se computan a efectos de los derechos pasivos. Por lo demás, y no obstante lo equivoco de su origen, han arraigado perfectamente en la mentalidad del funcionario al adaptarse muy adecuadamente al ritmo actual de la vida y de los gastos familiares.

## 10. El sueldo discrecional

Reúne un carácter anómalo y aparentemente contradictorio con el régimen administrativo moderno, máxime cuando los complementos discrecionales, y en contra de las afir-

maciones del propio legislador, no constituyen en la realidad una retribución accesoria y secundaria, sino que, en algunos casos, representan el núcleo de las retribuciones de ciertos funcionarios o grupos de funcionarios.

Las características fundamentales de este sistema de retribución pueden sintetizarse en el siguiente cuadro crítico:

1.<sup>a</sup> Existen complementos no previstos ni en la ley de Bases ni en la de Funcionarios ni en la de Retribuciones (por ejemplo, haciéndose «repartos» totalmente atípicos).

2.<sup>a</sup> Las cantidades que se perciben por complementos no responden sustancialmente a los presupuestos funcionales que han previsto las leyes para su percepción (por ejemplo, se liquidan incentivos a funcionarios, aun sin haber hecho un cálculo previo de su rendimiento normal y de su mayor productividad).

3.<sup>a</sup> La individualización de los complementos es totalmente desproporcionada —y hasta casi podría decirse independiente— con la valoración objetiva de los presupuestos normativos (por ejemplo, la misma situación o actividad es retribuida en unos departamentos con incentivos y en otros con dedicación exclusiva).

4.<sup>a</sup> Los criterios de las diferentes juntas ministeriales de retribuciones y tasas son completamente distintos, al no estar referidas sus individualizaciones a la valoración objetiva de la situación y actividades de los funcionarios.

5.<sup>a</sup> La cuantía de los complementos no guarda proporción con la jerarquía de cuerpos que se deduce de la tabla de coeficientes (por ejemplo, la dedicación exclusiva o la jefatura de individuos de cuerpos que tienen

el mismo coeficiente es muy diferente).

6.<sup>a</sup> Aun actuando en condiciones de trabajo similares, el total de las retribuciones de los individuos de un cuerpo puede ser muy diferente al de individuos de otro cuerpo con el mismo coeficiente (e incluso, por ejemplo, cuerpos situados en un orden inferior totalizan cantidades mucho más elevadas que las de otros con un coeficiente de orden superior).

7.<sup>a</sup> La individualización de los complementos no es el resultado de una valoración de los presupuestos funcionales de la situación y actividad del funcionario previstos por la ley, sino la consecuencia de un «reparto» de las cantidades globales asignadas previamente a los ministerios y a los cuerpos.

8.<sup>a</sup> Estos cuerpos globales no se calculan por la suma de los complementos individualmente ganados por los funcionarios, sino en relación con las consignaciones extrapresupuestarias que correspondían a los cuerpos o personal del departamento antes de la reforma.

9.<sup>a</sup> *El sistema retributivo de la reforma no se aplica*, ha fracasado, y lo único que se pretende es mantener las situaciones anteriores.

10. Este gravísimo principio, aparte de implicar una defraudación legal y aun una defraudación psicológica de los funcionarios, supone, a la larga, una parálisis de la evolución normal de las retribuciones. Parálisis que solo podrá ser superada con nuevas defraudaciones legales.

11. Las anteriores manipulaciones pretenden ocultarse con una inseguridad reglamentaria, conscientemente oscura, que quita toda transparencia a las retribuciones, y que ha pro-

vocado una mayor exasperación en los funcionarios.

### 11. Distintos conceptos del sueldo discrecional

El ordenamiento jurídico agrupa en dos series la variada gama de conceptos que integran el sueldo discrecional: los «complementos de sueldo» y las «otras remuneraciones».

La clasificación arranca de la misma ley de Bases y se concreta así: los complementos de sueldo abarcan el de destino, el de dedicación especial y el familiar; entre las otras remuneraciones se encuentran las indemnizaciones, las gratificaciones y los incentivos.

La explicación definitiva de esta clasificación es clara: los complementos de sueldo se caracterizan por la permanencia: son, por así decirlo, atributos del cargo o puesto de

trabajo. Mientras que las otras remuneraciones son accidentales por naturaleza. Independientes del puesto de trabajo, tendrán lugar, o no, por razones ajenas al mismo.

Desde el punto de vista legal, sin embargo, la distinción no parece muy útil, ya que nuestro Derecho positivo no ha obtenido consecuencias de ella. Dentro de los complementos de sueldo, el familiar tiene un régimen propio, reglado de forma rigurosa e independiente del cargo, mientras que los otros complementos siguen un régimen similar a los incentivos y gratificaciones, que, a su vez, se separan claramente también de las indemnizaciones.

Por otro lado, aparecen en esta clasificación otros complementos, como el personal y transitorio y el de categorías de mayor responsabilidad.—PABLO GONZÁLEZ MARÍÑAS.