

EN TORNO A UNA POSIBLE REFORMA DE LA LEGISLACION DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO *

Por PEDRO PORRAS ORUE

Sumario: 1. PLANTEAMIENTO GENERAL.—2. LA PROBLEMÁTICA SOCIOPOLÍTICA: 2.1 El cambio del contexto. 2.2 Consecuencias del cambio en la función pública. 2.3 Exigencias del nuevo contexto sociopolítico.—3. LA PROBLEMÁTICA TÉCNICA DEL VIGENTE ESTATUTO DE FUNCIONARIOS: 3.1 Posibilidades de una desprofesionalización de la función pública. 3.2 Sistema retributivo complejo y con regulación insuficiente.—4. HACIA UNA POSIBLE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL DEL ESTADO: 4.1 A modo de conclusiones. 4.2 Principios básicos de una posible reforma. 4.3 Delimitación clara del Estatuto funcional. 4.4 Configuración de la carrera administrativa. 4.5 Revisión del sistema de incompatibilidades. 4.6 Perfeccionamiento del sistema retributivo.

1. Planteamiento general

La anécdota puso en boca de un ilustre diputado español, hace más de cincuenta años, la afirmación de que la legislación española era muy rígida, pero estaba templada por la inobservancia. A primera vista, una afirmación tan tajante pudiera hacernos pensar en que era vivencia común y corriente el desprecio absoluto por las Leyes, y que, por consiguiente, con la promulgación de unas nuevas no se conseguiría ningún objetivo apreciable. Sin embargo, personalmente, creo que la anécdota pudiera tener un sentido más profundo.

* Texto de la conferencia pronunciada por don Pedro Porras Orúe, Director general de la Función Pública, en las «Jornadas Administrativas del Instituto Nacional de Administración Pública», celebradas entre el 23 y el 28 de enero de 1978.

~El INAP tiene previsto publicar el texto de todas las conferencias pronunciadas en dichas «Jornadas» en un volumen de próxima aparición.

En efecto, no es que el ciudadano español ignore o, simplemente, incumpliese las leyes, sino que, en determinados momentos de la historia de España, la realidad sociopolítica desborda las previsiones legales, las situaciones y las exigencias jurídicas derivadas de esa misma realidad demandan una modificación y una reforma que trate de buscar el reajuste, la actualización y la plena vigencia de las propias leyes. En definitiva, que busque el perfecto encaje de la realidad social y el derecho. Y es en este tejer y destejer por el que discurren los avatares de nuestras leyes administrativas en donde encuentran plena justificación la necesidad de reformas en la busca de ese equilibrio difícilmente alcanzable, pero siempre deseado, que es el establecimiento de la justicia en la convivencia ciudadana.

Prescindiendo de antecedentes históricos más remotos, las normas de carácter estatutario de una función pública moderna en nuestra historia de la Administración se remontan, como es bien sabido de todos, al Real Decreto de 18 de julio de 1852 referendado por Bravo Murillo en el que se establecía por primera vez el sistema del mérito para la selección del funcionariado del Estado. Por esta primera norma, que trató de eliminar la absoluta discrecionalidad en el otorgamiento de la credencial del funcionario, no alcanzó a eliminar la práctica del cese también discrecional; y, por consiguiente, no resolvió la inestabilidad de la función pública, y siguió propiciando, por esta vía, la indisoluble unión de la Administración y la política de partidos.

Tenemos que llegar a la Ley de Bases de 20 de julio de 1918 y a su Reglamento de septiembre del mismo año, para encontrar un positivo avance, en orden a la cristalización de un régimen estatutario para el funcionariado público. El principio de inamovilidad del funcionario público, que incorpora el Estatuto de 1918, estableciendo que no podía ser separado del servicio más que mediante expediente disciplinario y previa audiencia del interesado, es otro de los jalones existentes en el proceso de perfeccionamiento y estabilidad del aparato administrativo.

El largo período en el que rigió el Estatuto referido, superando los más distintos acontecimientos históricos en nuestro país, no excluyó el que la realidad de la Administración lo desbordara de una manera paulatina, pero evidentemente constante.

Las nuevas necesidades dieron lugar a numerosísimas disposiciones, generalmente atomizadas a través de los distintos Departamentos Ministeriales, que, al cabo del tiempo, ofrecieron el resultado de una gran proliferación de Cuerpos y de Plantillas, y el establecimiento de remuneraciones complementarias de las presupuestarias, en base al producto de las tasas por servicios, originando así un abigarrado panorama de retribuciones sin posibilidad de arbitrar una auténtica política general de función pública.

No obstante, durante este período, cabe destacar una notable reforma que trató de clarificar las situaciones administrativas del funcionario con la promulgación de una Ley el 15 de julio de 1954, reforma que fue asumida, de un modo expreso, en la Base V de la Ley 109/1963, de 20 de julio.

El Decreto-ley de 20 de diciembre de 1958 al crear la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno instrumentó el órgano a través del cual se iniciaron los trabajos para un nuevo Estatuto de la Función Pública, enmarcado dentro de un plan general de reforma administrativa.

Fue a partir de este año 1958, hasta el año 1962, cuando se desarrollaron las principales tareas para la elaboración del nuevo Estatuto. Encuestas, consultas, informes de diversos órganos de la Administración, dieron por resultado un texto de Ley de Bases que se convirtió en la Ley 109/1963, de 20 de julio, y que fue articulada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero. Este es, pues, con algunas modificaciones, a las que nos referiremos, el Estatuto vigente.

¿Es necesario abordar una nueva reforma de la Ley Articulada de 7 de febrero de 1964? ¿En qué medida el Estatuto de funcionarios vigente está rebasado por la realidad social y en qué medida sus propias normas, en el contraste con su aplicación, han mostrado posibles deficiencias o errores de planteamiento que han de corregirse?

Sería muy presuntuoso por nuestra parte contestar de modo rotundo esas preguntas. Creemos más positivo exponer ante vosotros unas consideraciones y apreciaciones fruto, en su mayor parte, de las propias experiencias del quehacer diario en la Administración, y que puedan servir de modesta aportación a la

tarea siempre inacabada, y por ello no menos apasionante, de conformar la cambiante realidad social dentro de un marco jurídico adecuado.

En este orden de cosas pienso que será útil examinar, de un lado, el cambio de contexto sociopolítico experimentado y, de otro, los principales problemas técnicos que se han presentado en la aplicación del vigente Estatuto de funcionarios.

2. La problemática sociopolítica

2.1 EL CAMBIO DEL CONTEXTO

El primer dato, que nos ofrece la realidad, es el notable cambio producido en el contexto sociopolítico entre los años en que se gestó y apareció el Estatuto de funcionarios vigente y la realidad social y política de principios de este 1978, en que nos encontramos. En efecto, el comienzo de la década de los sesenta ofrece unas singulares coordenadas. Dentro de un régimen político autocrático la Administración española vive un intenso espíritu de reforma. Es la era de la reforma administrativa; se busca una Administración tecnificada y en ese orden de cosas han ido apareciendo los hitos que la configuran desde el punto de vista jurídico formal: leyes, como, la de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954; la de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956; la de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado, de 20 de julio de 1957; la de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, y la de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, son los ejemplos más sobresalientes de los frutos del espíritu de la reforma administrativa. No podrá cancelarse este período sin que se trate de completar la propia reforma con un Estatuto que regule la relación jurídica de la Administración y sus servidores más inmediatos: los funcionarios. Y así, en ese entorno reformista y tecnificador, aparece el Estatuto vigente.

Pero el espíritu de la reforma administrativa no es bastante para comprender los condicionantes de nuestro Estatuto de fun-

cionarios. Desde 1958 nuestro sistema económico está dominado por las tesis desarrollistas, cuyo instrumento son los sucesivos planes de desarrollo que comportan, aparte de un intento de racionalización de nuestro quehacer económico, algo más, que trasciende de ser mero instrumento en manos de los técnicos y economistas, para transformarse en una idea motora, un objetivo, un fin. Y los fines conllevan todos la consiguiente carga política. Así es como la idea del desarrollo económico impregna toda la actividad del Gobierno y de la Administración en diversa medida e intensidad. Una consecuencia de ello es que la propia Ley de Funcionarios, nacida de esta coyuntura, también esté dentro de este marco de ideas. Por ello, el propio Carrero Blanco, en su discurso de presentación a las Cortes de la Ley de Bases, pudo afirmar:

«Esta situación impone, evidentemente, la urgencia de una reforma que, por otra parte, resulta sumamente oportuna también por el hecho de la gran empresa nacional del desarrollo económico, en la que estamos todos empeñados.»

El desarrollo económico era el motor de la reforma administrativa, y ésta el entorno en donde nació el Estatuto de funcionarios vigente. Todo ello bajo el manto de un régimen político autocrático.

¿Qué sucede hoy, en 1978? A una distancia de casi tres lustros desde aquella Ley, la situación política es bien diferente, y los condicionamientos socioeconómicos también han variado. Los acontecimientos de estos dos últimos años dan como resultado una situación de cambio social y político acelerado; aceleración que pone aún más de relieve la falta de adaptación de la realidad social y las leyes. Y con ello, la necesidad de reformar estas últimas, en el intento, siempre vivo, de volver a encontrar la ecuación que posibilite la convivencia dentro de un nítido marco jurídico.

Si el mero transcurso del tiempo hace preciso reajustar leyes muy acabadas desde el punto de vista técnico, ¿qué no habremos de decir cuando como en los momentos presentes estamos sometidos a un cambio social y político profundo? Ni las pautas sociales son las mismas que al principio del decenio de los años

sesenta; ni nadie puede negar que la voluntad del pueblo es ir hacia un régimen político democrático; ni puede contradecirse la evidencia de hallarnos en una grave crisis económica. Está muy lejos el espíritu de la reforma administrativa del año 1958, asentada en otros principios políticos y constitucionales, y, en el terreno económico, ha sucedido al desarrollo un plan de saneamiento y salvación de la deteriorada economía.

En esta situación nueva, cuando aún no existe un claro horizonte, la tarea de todos los que nos ocupamos en la empresa pública será buscar, y encontrar, los nuevos principios que, congruentes con el nuevo contexto político y social, hayan de informar el derecho funcional español en los próximos años. En esta línea vamos a tratar de profundizar en las consecuencias del cambio y en las exigencias del nuevo contexto en relación con la función pública española.

2.2 CONSECUENCIAS DEL CAMBIO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

A modo de síntesis previa, podemos decir que el cambio, que se verifica en el contexto político-social se refleja en la función pública con la aparición de síntomas de crisis moral, falta del sentido de la responsabilidad, mayor concienciación de los derechos y una peligrosa crisis de identidad.

La desorientación, que va implícita en los momentos de cambio, produce en el funcionario público una primera consecuencia que hay que tener muy en cuenta. En toda organización humana los individuos realizan su tarea tanto mejor cuanto más claros están los objetivos a conseguir, y en la medida que dicha tarea suponga una realización de sus capacidades y aptitudes que desemboque en unos resultados útiles y visibles. Es decir, la organización y los hombres que la componen necesitan de una ilusión para conservar y acrecentar su moral individual y colectiva de trabajo. Pues bien, en momentos de cambio, la función pública española puede perder la ilusión y entrar en una crisis moral. Es más, los que vivimos por dentro la Administración española en los momentos presentes y, más aún el que os habla, han podido observar que al funcionario español le ha empezado a

afectar la pérdida de ilusión por su propia tarea. Quizás abrumado por preocupaciones ajenas a su propio entorno; quizás porque observa los intentos generalizados de laboralización de la función pública, con amenaza de pérdida de su ser social; quizás porque desde el año 1965 en adelante se ha visto relegado en sus aspiraciones profesionales y económicas, dentro de una sociedad consumista que le presiona constantemente, pese a la crisis existente. No nos atrevemos a señalar dogmáticamente una causa. Lo más probable es que sean éstas y otras, muchas las concausas. Nos limitamos a señalar un hecho evidente, consecuencia del cambio en su conjunto.

Por otro lado, al romperse unos esquemas de actuación en el quehacer diario en todos los órdenes de la vida social, y al estar en período de revisión muchas de las normas que ordenaban los distintos sectores de la actividad administrativa, se han difuminado los límites de las facultades, de las competencias, de las funciones dentro de la Administración, y, no olvidemos que, en teoría de la organización, a la autoridad operativa que significa el conjunto de funciones y facultades de un puesto de trabajo, corresponde una determinada responsabilidad. Si los límites están difusos, la responsabilidad operativa se difumina y el ambiente es propicio para que se ponga en grave trance el sentido de responsabilidad que es siempre el soporte humano del desarrollo de la función, la última razón del buen hacer, el motor, en definitiva, de la eficacia administrativa.

El funcionario, además, está concienciado respecto de sus derechos. En la actual coyuntura del cambio estamos asistiendo, en los diversos ámbitos de la vida española, a una mayor conciencia por parte de las diferentes colectividades de sus derechos. Es natural que, en un ambiente de mayor libertad de expresión, los miembros de cada colectivo humano hagan bandera de sus reivindicaciones sociales e invoquen continuamente el reconocimiento de sus derechos. Las continuas reivindicaciones, expresadas a través de los medios de comunicación, van creando en la conciencia social un especial estado en donde, de un modo generalizado, se hace inventario, se examinan y se analizan los derechos, oscureciéndose insensiblemente la otra cara de la moneda: los deberes, las obligaciones que equilibran y dan sentido

a las relaciones humanas en un Estado de derecho. He aquí otra de las consecuencias del período de cambio político-social de la que no puede escapar la función pública y que, sin duda, contribuye a hacer más ostensibles los otros dos síntomas que venimos apuntando: baja moral de trabajo y el peligro de la falta del sentido de la responsabilidad.

Por último, el diagnóstico de la situación de nuestra burocracia ante el cambio se caracteriza por una ostensible crisis de identidad. En el período anterior, la burocracia española ha constituido, en muchas ocasiones, un camino para llegar a la política, de forma tal, que una carrera administrativa no se consideraba atractiva si no servía para acceder a cargos políticos, o, al menos, si no se insertaba de alguna forma en una estructura de poder. Un régimen autocrático se apoya frecuentemente en hombres extraídos de la propia Administración; la política y la administración no están deslindadas; la Administración se politiza y la burocracia se identifica con el poder político. El paso a un régimen democrático requiere otras premisas: es preciso deslindar claramente las esferas de la política y de la Administración. Esta última debe buscar su propia identidad fuera del poder político de cada momento, debe estructurarse al margen de las distintas opciones políticas de forma tal, que su entramado orgánico y los equipos humanos respondan ágilmente y con eficacia a los requerimientos de las distintas alternativas de poder.

Pero, en este período de cambio, desde otra vertiente, es moneda corriente el criterio de tratar de asimilar el *status* del funcionario dentro de la Administración con el resto del mundo laboral del sector privado. Es verdad que no es sólo en España donde el fenómeno se produce. Los tradicionales principios básicos de la función pública: la selección en base al mérito que garantiza el principio de igualdad de los ciudadanos para el acceso a los cargos públicos y el derecho al cargo que asegura la neutralidad e independencia del funcionario se ven seriamente amenazados por la pretendida asimilación. Las relaciones del funcionario y la Administración, concretadas en su Estatuto, que configura a la propia función pública en su conjunto, podrían diluirse en un contexto más amplio con lo que su identificación y su naturaleza

se verían seriamente afectadas. De hecho la conciencia del funcionario de carrera capta perfectamente este fenómeno y se inquieta por ello.

Es en estas consideraciones y en virtud de los distintos planteamientos que suponen, en donde el síntoma de crisis es más evidente; se trata de una auténtica crisis de identidad que afecta a la función pública española. La ecuación burocracia igual a poder político ha de ser sustituida, y con urgencia, por otra ecuación que la identifique con valores positivos anclados en el entramado político-social de la nueva era democrática. El Estatuto del funcionario ha de ser deslindado nítidamente del resto de los demás empleados del sector público y privado. Si la Administración y sus hombres no encuentran y perfilan esa nueva identidad, pensemos que aún puede ser mayor la incipiente crisis moral, la falta de eficacia y responsabilidad, y el olvido y oscurecimiento del deber en aras de reivindicaciones teñidas muchas veces de clara demagogia.

2.3 EXIGENCIAS DEL NUEVO CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

Examinadas las consecuencias del cambio que aceleradamente se está efectuando, es preciso tratar de descubrir cuáles sean las exigencias o requerimientos del nuevo contexto sociopolítico.

Para nosotros, las exigencias de un sistema democrático en relación con la función pública podrían concretarse en tres: una mayor responsabilidad y eficacia; una neutralidad ante la posible alternancia de poder político, y una garantía de la continuidad de los asuntos públicos. Es decir, el conjunto de los funcionarios ha de ser uno de los más firmes pilares en que se apoye la existencia misma del Estado democrático.

Si concebimos el sistema democrático no sólo como un régimen caracterizado por un equilibrio peculiar de los poderes sociales existentes, sino también como un modo o estilo de vida de los ciudadanos, es evidente que una participación más intensa debe comportar un mayor sentido de responsabilidad. Y si esto debe ser una realidad para todo ciudadano, la exigencia es mucho más fuerte para el funcionario público, que debe desempeñar su

tarea en el contexto democrático con un mayor sentido de la responsabilidad y de la eficacia, consciente, además, de que en dicho sistema los controles de la Administración han de ser mucho más estrictos a través de la acción parlamentaria, del funcionamiento pluralista de los partidos, y, en general, por requerimiento de la propia opinión pública.

Por otro lado, en un sistema pluralista, el poder político puede y debe ser alcanzado por aquel partido que resulte más respaldado en los comicios públicos. Por consiguiente, es de prever, y ello va en la esencia del propio sistema democrático, un cambio de los equipos gobernantes con sus diferentes idearios políticos. En este sentido la Administración debe caracterizarse por una absoluta neutralidad con el fin de que, en cada momento, pueda ser el instrumento adecuado para realizar la política que el gobierno en el poder trace o diseñe. Esta exigencia tiene como consecuencia ineludible la configuración de una función pública estable, independiente y no condicionada, que pueda ser perfectamente neutral y garantizar, de este modo, el funcionamiento del propio sistema político.

Por último, es esencial para la consolidación de un sistema democrático que se garanticen la continuidad del servicio en los asuntos públicos. Continuidad, que será tanto mejor garantizada, cuanto que exista una función pública armónica, capacitada y persuadida de que el servicio al Estado, el servicio a todo el pueblo, a todo el conjunto de ciudadanos es su finalidad esencial.

Estas tres exigencias del nuevo contexto sociopolítico se pueden resumir desde el punto de vista de los funcionarios en la cualidad más destacada de su propio quehacer: la profesionalidad.

3. La problemática técnica del vigente Estatuto de funcionarios

Al lado de las consecuencias y exigencias del cambio sociopolítico de nuestro país, el Estatuto vigente de funcionarios adolece de determinados problemas de carácter técnico que requieren una consideración especial con el fin de corregir las disfuncio-

nes que los mismos acarrearán. La problemática se centra en dos extremos: posibilidades de desprofesionalización y sistema retributivo complejo e insuficiente.

3.1 POSIBILIDADES DE UNA DESPROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Si como hemos visto en líneas anteriores, la principal exigencia del cambio es profesionalizar la función pública, no cabe duda, por lo que a continuación vamos a exponer, que existe una tendencia hacia la desprofesionalización propiciada por los planteamientos del propio Estatuto vigente.

No vamos a constatar todas las posibles disfunciones de carácter técnico del Estatuto vigente, pero creo que es nuestro deber señalar, en este punto, tres principales defectos que han propiciado en cierta medida la falta de profesionalidad: la existencia de figuras no profesionales; la falta de una auténtica carrera administrativa y la excesiva flexibilidad de la regulación de las incompatibilidades.

3.1.1 *Figuras no profesionales*

En efecto, en la Ley de Funcionarios vigente existen figuras de servidores de la Administración que han propiciado la proliferación del «seudofuncionario», haciendo borrosos los límites de la propia estructura del funcionariado, y creando, en el tiempo de vigencia de la Ley de 1964 algunos graves problemas humanos de difícil y costosa solución.

Me estoy refiriendo fundamentalmente a las figuras del interino; del contratado de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo; del personal vario y sin clasificar; del personal eventual para puestos que no son de confianza o asesoramiento especial, y, por último, del personal contratado en régimen de Derecho Laboral que ha surgido como consecuencia del desarrollo de los programas de inversiones del Estado y que de una manera esporádica primero y luego más constante ha realizado funciones reservadas a funcionarios del Estado.

Se me dirá que ninguna de las figuras que hemos enunciado en buena técnica puede oscurecer la nitidez del Estatuto de los funcionarios, sobre todo si la normativa vigente se aplica de una manera correcta. Y efectivamente, en cierto modo esta objeción es válida siempre que funcionen perfectamente los mecanismos previstos por el ordenamiento vigente, en cada caso.

Pero la realidad ha demostrado que los mecanismos legales que perfilaban cada una de estas figuras no han sido suficientes, en la práctica, para evitar la disfunción y los problemas que su existencia ha producido en la Administración. Por ello en el Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, hubieron de tomarse algunas medidas que afectan directamente a algunas de las figuras examinadas de carácter no profesional. Así se prohibió en lo sucesivo el nombramiento de funcionarios interinos, los contratos de colaboración temporal quedaron reducidos inexorablemente a una anualidad, sin posibilidad de prórroga o renovación, y los funcionarios eventuales se ligaron de una manera expresa, en cuanto a su permanencia se refiere, a la permanencia, asimismo, en la Administración, de la persona que les designó.

3.1.2 *Falta de una carrera administrativa*

La Ley de Funcionarios vigente, en el contexto de su tiempo, estimó oportuno hacer desaparecer el sistema de categorías administrativas que venía rigiendo con anterioridad. Es verdad que tal como funcionaba dicho sistema, en la mayor parte de los casos, la categoría administrativa no coincidía con el nivel y la responsabilidad del puesto de trabajo que se desempeñaba. Pero también es verdad que el Estatuto vigente no llegó a instrumentar un sistema que, corrigiendo los defectos del anterior, mantuviese, sin embargo, el incentivo que suponía para el funcionario el ascenso. Así la falta de unos cauces o líneas de ascenso, que permitiesen acceder a puestos de mayor nivel y responsabilidad, dieron como resultado la extensión del sistema de libre designación en la provisión de puestos de trabajo, que, aparte de introducir un peligroso arbitrio dentro de la función pública, ha origi-

nado, en muchos casos, ascensos tan rápidos que a continuación han producido frustraciones humanas mucho más rápidas todavía.

Si a estas consideraciones se añade la limitada reforma que supuso el Estatuto en relación con el número y la intercomunicación entre los cuerpos de funcionarios, podemos afirmar que, salvo sectores muy delimitados, las posibilidades de ascenso intercorporativo desde cuerpos inferiores a otros superiores, se limitó casi exclusivamente a los llamados cuerpos generales de la Administración, mediante un sistema de cupos restringidos en las pruebas selectivas, cuya aplicación práctica no ha sido enteramente satisfactoria, ni para los interesados, ni para la Administración.

Por todo ello no es de extrañar que las reivindicaciones funcionariales, de una manera sistemática, general y constante, propugnen el restablecimiento, con un sentido moderno y eficaz de la carrera administrativa, dentro del ámbito de la Administración Civil del Estado.

3.1.3 *Sistema de compatibilidades flexible*

Los preceptos vigentes de la Ley de Funcionarios no son excesivamente rigurosos en materia de incompatibilidad, y ello ha propiciado, sobre todo en épocas de despegue o florecimiento económico, que muchos funcionarios hayan considerado su puesto en la Administración como un segundo trabajo, que tenía las ventajas de la seguridad que ofrecía, pero que al estar mal remunerado, no era excesivamente exigente en cuanto a sus requerimientos y a su tarea. Esta configuración del sistema de compatibilidades vigente, aparte de contribuir, como hemos indicado, a un menor rendimiento o eficacia, puede comportar un mayor riesgo, si la actividad del funcionario compatibilizada no resulta la más adecuada para mantener, frente a la opinión pública y a su propia conciencia, una imagen de acrisolada honestidad.

3.2 SISTEMA RETRIBUTIVO COMPLEJO Y CON REGULACIÓN INSUFICIENTE

Otro de los problemas de índole técnica que plantea el Estatuto vigente es la propia configuración del sistema retributivo. En efecto, la Ley de Bases de 20 de julio de 1963 distingue entre unas retribuciones básicas formadas por sueldo, trienios y pagas extraordinarias y otras complementarias que subclasifica en complementos (destino, dedicación especial y familiar) y otras remuneraciones (indemnizaciones, incentivos y gratificaciones). El sueldo de cada funcionario está, a su vez, formado por el producto del sueldo base, igual para todos los funcionarios, por el coeficiente multiplicador correspondiente a cada Cuerpo.

Esta somera descripción es suficiente para comprender la complejidad técnica del sistema aunque teóricamente pueda ser perfectamente congruente.

De todos es conocida la aplicación y desarrollo del sistema expuesto a través de la Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre Retribuciones de los Funcionarios Civiles del Estado y de los Decretos 2826/1965, de 22 de septiembre y 889/1972, de 13 de abril, principalmente. Los diversos Cuerpos de funcionarios quedaron clasificados por coeficientes en cuya fijación se valoraron conjuntamente funciones, preparación y titulación exigida con criterios que durante el tiempo de vigencia han despertado vivas polémicas; el destino y la dedicación, los incentivos y las gratificaciones quedan a merced de acuerdos concretos de las Juntas de Retribuciones, Central y Departamentales y el complemento familiar y las indemnizaciones son objeto de normas específicas.

Pero las insuficiencias del sistema no han provenido tanto de lo que las propias normas regulan, pese a la complejidad técnica indicada, sino de lo que dejan sin regular.

En efecto, las principales disfunciones podríamos concretarlas en las siguientes:

a) *No arbitraba un sistema objetivo de actualización de las retribuciones básicas.* Mientras que los salarios en el sector privado han sido actualizados en relación con el coste de vida y el salario mínimo interprofesional, los funcionarios del Estado

viéron congelado su sueldo base desde su comienzo, ya que su total implantación inicial se aplazó en cuatro anualidades, no obtuvo ningún incremento posterior hasta 1974 y, aun entonces, en cuantía tal que no pudo nunca ya compensar la erosión del poder adquisitivo sufrida, con grave quebranto de las clases pasivas.

b) *Los trienios retribuyen la antigüedad en el servicio al Estado* pero no son intercomunicables los de las diferentes esferas de la Administración, y técnicamente no retribuyen la categoría alcanzada quitando así toda clase de incentivo a la progresión y el ascenso aunque el planteamiento fuera congruente con la inexistencia de la carrera administrativa.

c) La estructura de las retribuciones complementarias se distorsiona gravemente con la permanencia, a través de una disposición transitoria en el Decreto 889/1972, de *los llamados incentivos corporativos*, cuya concepción técnica violentó el propio concepto de incentivo y quebrantó la proporcionalidad de los mismos coeficientes.

d) La dedicación especial bajo la forma de *prolongación de jornada*, al no incrementarse la retribución básica, se desnaturaliza con el transcurso del tiempo y la propia dinámica impuesta por las dificultades de financiación de incrementos en retribuciones básicas convierten a este complemento en una partida más, sin que haya respondido, en muchos casos, a una rigurosa exigencia de la correspondiente contraprestación.

En resumen, la propia complejidad del sistema en sí mismo y el procedimiento arbitrado para su aplicación no contribuyen, precisamente, a la necesaria transparencia y general conocimiento de las retribuciones que corresponden a los distintos puestos de trabajo de la Administración del Estado.

Es por todo ello por lo que se hizo preciso, con independencia de una más profunda reforma, la promulgación del Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, en donde de un modo decidido se tratan de conseguir tres objetivos en materia retributiva:

a) Una protección de futuro a las retribuciones básicas destinando los incrementos retributivos anuales con preferencia a estos conceptos y garantizando su actualización permanente al

ligar el nivel del sueldo inferior al salario mínimo interprofesional, en forma tal que nunca pueda ser menor.

b) Una simplificación del sistema de fijación de sueldos con el señalamiento de cinco niveles de proporcionalidad que respondan a cinco exigencias de nivel de titulación académica, en el ingreso de cada Cuerpo, absolutamente objetivas.

c) El establecimiento de un nuevo concepto básico que retribuya los ascensos en la carrera administrativa y permita estructurar ésta adecuadamente.

No obstante, hemos de ser conscientes que queda aún camino por recorrer en el perfeccionamiento de un sistema retributivo que contribuya a posibilitar la deseada profesionalización y dignidad del funcionario en el nuevo contexto social.

4. Hacia una posible reforma de la legislación de funcionarios de la Administración Civil del Estado

4.1 A MODO DE CONCLUSIONES

Llegados a este punto y contemplada la panorámica examinada creo que podemos sentar unas ciertas conclusiones.

Primera.—El cambio de contexto sociopolítico postula una adecuación de las normas estatutarias vigentes en materia de función pública que faciliten a la Administración y a sus hombres encontrar una nueva identidad singularizada por su esencial característica: la auténtica profesionalidad.

Segunda.—La problemática técnica derivada del examen y aplicación de los propios textos vigentes aconseja también la modificación de éstos en orden a lograr objetivos tan importantes como una configuración legal nítidamente profesional del funcionario público y un mejoramiento del sistema retribuido vigente.

4.2 PRINCIPIOS BÁSICOS DE UNA POSIBLE REFORMA

Establecida la conveniencia de la posible reforma, pasemos, por fin, a señalar, siquiera sea esquemáticamente, cuáles podrían ser los principios básicos inspiradores de la misma. Creemos necesario introducir en un posible nuevo Estatuto de la función pública civil, cuatro clases de modificaciones que señalarían las líneas de perfeccionamiento de nuestra legislación funcionarial en la actual coyuntura:

1.^a Clara delimitación del colectivo que debe estar sometido al Estatuto propio del funcionario profesional, en busca de la auténtica identidad de la función pública en España.

2.^a Configuración de una carrera administrativa coherente y objetiva, que devuelva a los funcionarios la moral colectiva de trabajo y la ilusión por su tarea y responsabilidad.

3.^a Regulación de las incompatibilidades que garanticen la necesaria neutralidad política y afiancen su propia profesionalidad.

4.^a Perfeccionamiento del sistema retributivo, que asegure, de una parte, al funcionario su propia dignidad y, de otra, a la Administración la, cada día más precisa, eficacia y productividad.

Hagamos brevemente algunas consideraciones sobre cada uno de los postulados que hemos señalado.

4.3 DELIMITACIÓN CLARA DEL ESTATUTO FUNCIONARIAL

No vamos a entrar en la polémica planteada de cuál ha de ser el vínculo más conveniente para configurar la relación jurídica de la Administración con el personal a su servicio. Adelantaremos aquí, que, en el entorno del mundo europeo occidental, al que pertenecemos sin duda alguna, existe en mayor o menor extensión, y con matices diferentes, un colectivo de personas al servicio de la Administración, que se encuentra sometido a reglas o estatutos especiales de Derecho Público. Al lado de este colectivo existen otros servidores de la Administración cuya actuación no requiere de las garantías y condicionamientos del fun-

cionario, por lo que su vínculo jurídico respecto de la Administración no tiene por qué estar sometido a un especial estatuto jurídico-administrativo.

Pues bien, partiendo de este planteamiento, lo que propugnamos es que el personal al servicio de la Administración en lo sucesivo esté claramente encuadrado en uno de los dos colectivos, es decir, que, o bien sean funcionarios profesionales, o bien estén sometidos al Derecho Laboral común sin que quepan figuras híbridas que difuminen los contornos y oscurezcan el cuadro de deberes, derechos, incompatibilidades y situaciones. Ello equivale sencillamente a tomar las previsiones necesarias para que situaciones de interinidad, de contratos administrativos de colaboración temporal, de personal vario y sin clasificar, desaparezcan y, con ello, no se planteen, cara a un futuro, situaciones caracterizadas por la inestabilidad permanente, por la falta de garantías, por la carencia de perspectivas y, en ocasiones, cargadas de dramatismo y angustia humana.

Pero la delimitación clara del estatuto de funcionarios desde otra perspectiva, exige una neta diferenciación en el nuevo contexto democrático de lo que podemos denominar el *Staff* político del Gobierno y de los propios cargos electivos de asambleas políticas. Ello exigirá que se configuren, de modo también claro, las situaciones administrativas dentro del Estatuto funcional para que no puedan, de un lado, acumularse tareas estrictamente políticas con las profesionales del funcionario y, de otro, se profile de tal modo el contenido y efectos de dichas situaciones que permitan al funcionario que eventualmente pase a ejercitar actividades políticas regresar a su entorno profesional una vez finalizadas éstas con la necesaria flexibilidad, pero, de tal forma, que ambas actividades nunca puedan confundirse ni interferirse.

4.4 CONFIGURACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

4.4.1 *En el Derecho comparado*

Siguiendo la exposición esquemática que realiza Charles Debbsch en su libro *Ciencia administrativa*, podemos afirmar que

existen dos sistemas para la ocupación de los puestos de trabajo en la Administración pública: el sistema de carrera y el sistema de empleo.

El funcionario puede estar unido a la Administración por un vínculo permanente; entonces hace «carrera» en la función pública elevándose progresivamente en la jerarquía administrativa. O, por el contrario, se puede considerar que el agente público debe estar destinado, en función de su competencia, en un «empleo» determinado en el que se quedará durante su vida administrativa.

Veamos cuáles sean las distintas soluciones:

A) *La solución francesa.*—En la concepción francesa el funcionario realiza toda su carrera en la función pública.

El ascenso se realiza por antigüedad o por elección.

Los Cuerpos de funcionarios se clasifican según su importancia y nivel de formación en cuatro categorías, que están lejos de ser herméticas.

B) *La solución inglesa.*—En Inglaterra, una vez nombrado, el funcionario emprende su carrera en el servicio público. Pero de hecho, esta carrera se desarrolla dentro de una clase y no en la Administración, pues las estructuras son bastante rígidas.

El ascenso depende en gran parte de la elección frecuentemente preferida a la antigüedad.

La existencia de clases ordenadas jerárquicamente ha quedado como una de las características originales del Civil Service.

C) *El sistema de carrera en Alemania Federal.*—La Alemania Federal ha optado, en general, por el sistema de carrera.

En el plano reglamentario distingue, además, cuatro niveles de funcionarios que corresponden a los tipos de formación. Es frecuente el paso de un nivel inferior a otro superior. El funcionario debe estar en el grado más alto de su categoría y tener una determinada edad. Si la categoría superior exige una formación técnica especializada, el paso a ella es imposible.

D) *El sistema de empleo en los Estados Unidos.*—La organización de la función pública americana se preocupa menos de

los agentes que de los empleos; se define el puesto a ocupar y las cualidades y exigencias que requiere y en seguida se busca un agente cuyas aptitudes respondan a las que se han determinado.

Ese sistema es, en efecto, opuesto a la noción de carrera que se aplica en los países europeos.

Asimismo, ignora completamente la distinción de grado o categoría y puesto de trabajo. La Administración es un traje de arlequín de puestos yuxtapuestos.

La solución más simple para un funcionario que desea obtener un empleo de calificación más elevada que el que ocupa es el dimitir de su puesto y presentarse al nuevo concurso cuando se declara una vacante de empleo.

No obstante, el reclutamiento por concurso interno se ha generalizado ya en diversos servicios.

4.4.2 *El ascenso dentro de la función pública en la doctrina*

De la lectura de la documentada obra de Kingsley, Sthal y Mosher *Administración de Personal*, en la parte en la que se refiere al ascenso en el servicio público o reclutamiento interno en la Administración podemos extraer varias reglas que deberían tenerse en cuenta al estructurar un sistema de carrera administrativa.

Después de subrayar que el sistema de ascenso interno tiene su reflejo inmediato en la moral de trabajo del colectivo afectado, añade que la virtualidad del sistema también alcanzará a la calidad del personal reclutado inicialmente, ya que éste se encontrará incentivado por las expectativas que ofrece la carrera donde va a ingresar.

En opinión de los autores hay varias consideraciones que hay que tener presentes:

a) El sistema de ascensos debe generalizarse lo más ampliamente posible afectando al mayor número de puestos en la Administración y buscando líneas de ascenso, utilizando, no sólo las rutas lógicas disponibles, sino usando también la imaginación.

b) Debe restringirse en lo posible la adscripción de puestos de trabajo por la libre designación.

c) El sistema de ascensos interno debe combinar, en cuanto a método selectivo, varios criterios, y no limitarse sólo al de la antigüedad, pues la premisa de la experiencia como valor único es a veces falsa. Dicen textualmente: «Con gran frecuencia los decantados veinte años de experiencia resultan más bien un año de experiencia repetido veinte veces.» Hay, pues, que combinar las reglas de antigüedad, méritos, adiestramiento adecuado y capacidad contrastada.

4.4.3 Conclusiones relativas al sistema de carrera

Como conclusión podemos enunciar que el establecimiento de la carrera administrativa en nuestra legislación podría instrumentarse, partiendo de la base, ya establecida, de agrupamiento de los cuerpos de funcionarios en los niveles que trazan las distintas titulaciones exigidas para su ingreso, y siguiendo las pautas o líneas que a continuación se indican:

1) Establecimiento de un cuadro general de categorías o grados para toda la Administración.

2) *La carrera intracorporativa* se realizaría a través del ascenso sucesivo de categoría combinando los sistemas de antigüedad y mérito.

3) *La carrera intercorporativa* permitiría a través de sistemas de selección restringida sin exigencias estrictas de titulación, cambiar de un cuerpo a otro de nivel superior, o acceder a otros del mismo nivel.

4) La adscripción concreta de los puestos de trabajo podría ligarse a un procedimiento general basado en la categoría o grado poseído y el mérito, reduciendo a límites precisos la posibilidad de la libre elección.

4.5 REVISIÓN DEL SISTEMA DE INCOMPATIBILIDADES

Un sistema de incompatibilidades coherente debe atender a dos aspectos fundamentales: en qué medida el funcionario puede actuar o intervenir en política y en qué medida su propia

tarea o función le permite ejercer simultáneamente otras actividades no políticas dentro o fuera de la Administración.

4.5.1 *Las libertades políticas de los funcionarios en el Derecho comparado*

Al hilo de la exposición de Charles Debbasch podemos resumir la situación en diversos países:

A) *Las libertades políticas en Francia.*—En Francia el agente público debe mantenerse en una estricta neutralidad en el ejercicio de su servicio y debe abstenerse de manifestar sus convicciones y de todo proselitismo. Fuera del servicio, la libertad política del agente público es, en principio, total. Puede adherirse al partido político de su elección y pregonar sus opiniones en una reunión pública. Ese principio de libertad total está, sin embargo, matizado por una obligación de «reserva» que pesa sobre los agentes públicos fuera de su servicio, obligación más extendida para los funcionarios titulares de funciones superiores que para los de rango subalterno.

Cuando un funcionario obtiene un mandato parlamentario se coloca de pleno derecho en posición de separación pero continúa beneficiándose en su cuerpo de sus derechos al ascenso y a la jubilación. Tiene derecho a reintegrarse a la expiración de su mandato.

B) *Las libertades políticas en los Estados Unidos.*—El funcionario americano tiene obligaciones políticas que le diferencian profundamente de otras categorías sociales, al serle aplicado un régimen, en efecto, bastante estricto. El deber de lealtad política prohíbe al funcionario tomar partido por uno u otro de los candidatos a las elecciones en presencia. Ese deber se enunció muy claramente por la Hatch Act de 1939. Ello no le impide, sin embargo, el poder votar, tener sus propias opiniones, asistir a reuniones políticas (a condición de no ser un organizador) y firmar peticiones (a condición de no tomar la iniciativa).

C) *Las libertades políticas en Gran Bretaña.*—El principio esencial es el de la neutralidad política absoluta de los funcio-

narios. El bipartidismo inglés lleva consigo la sucesión en el poder de las mayorías parlamentarias y de equipos gubernamentales opuestos, y este principio de estricta neutralidad tiene por objeto asegurar la subordinación de la función pública al partido del poder.

Está prohibido al *civil servant* ejercer una actividad política y deberá dimitir para poder presentarse a las elecciones de la Cámara de los Comunes.

La contrapartida a estas restricciones impuestas a los funcionarios ingleses es la protección contra toda discriminación política.

D) *Las libertades políticas en Alemania Federal.*—El principio de la libertad de opinión está previsto por el artículo 8.º del Estatuto General de 1953, que prohíbe toda discriminación política y religiosa. Los funcionarios pueden presentarse a las elecciones y deberán cesar de ejercer sus funciones si son elegidos, pero serán reintegrados al término de su mandato.

El funcionario debe conservar en sus actividades la reserva y la moderación que se desprenden de los deberes de su función. El Estatuto Federal afirma el principio de neutralidad en el servicio. El funcionario está al servicio de todo el pueblo y no al servicio de un partido.

En términos generales, pues, en cuanto al ejercicio de las libertades públicas del funcionario, las limitaciones que pueda eventualmente establecer un futuro estatuto funcional vendrán determinadas por los preceptos constitucionales que regulen las libertades políticas y el propio estatuto de los miembros del parlamento y demás asambleas políticas.

4.5.2 *Las incompatibilidades profesionales*

El único principio que puede enunciarse, con carácter general en este extremo, es que el estatuto de funcionarios debe formular un claro cuadro de actividades que puedan ser realizadas por el funcionario sin comprometer el estricto cumplimiento de sus deberes y sin que pugnen con los intereses del servicio público.

Los límites que se establezcan habrán de ser cuidadosamente ponderados con el fin de lograr la transparencia debida a la dignidad de la función pública y la flexibilidad necesaria para el mejor aprovechamiento de las capacidades y experiencias.

Por último, no podemos olvidar que todo lo referente a las incompatibilidades profesionales está íntimamente ligado a las posibilidades financieras que aseguren un sistema de retribuciones digno en relación con las que rijan en cada momento en el sector privado.

4.6 PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA RETRIBUTIVO

En este punto nos vamos a limitar a afirmar que no existe un sistema retributivo del que, por sí mismo, pueda predicarse su perfección técnica, pero que, lo verdaderamente importante, es que su establecimiento e instrumentación respondan a una serie de criterios o principios generales que se derivan de consideraciones económicas, sociales, políticas y técnicas que repasaremos brevemente.

Volviendo al contenido de la obra de Kingsley, Sthal y Mosher sobre *Administración de personal* podríamos apuntar algunas ideas.

A) *Consideraciones económicas.*—La fijación de los niveles de remuneraciones en el sector público no puede prescindir totalmente de consideraciones estrictamente económicas. Es decir, de algún modo y, aunque el Gobierno para fijar el nivel global de remuneraciones, esté limitado por los recursos que el parlamento vote y el grado en que el propio Gobierno estime aconsejable competir en el mercado de trabajo, no es posible que se sustraiga de la estimación económica que supone la relación entre la cantidad global invertida en remuneraciones y la productividad total; y la relación entre el importe total dedicado a remuneraciones de personal y a los otros factores de la producción de servicios públicos. Es decir, ello nos lleva a una primera conclusión, el sistema retributivo, desde este punto de vista, tiene que permitir que el Gobierno pueda proponer al Parlamento unos niveles de retribución que tengan en cuenta

los aumentos de productividad total para que sus servidores puedan, en la medida congruente, participar en la elevación de niveles económicos del país.

Pero es que, además, con independencia de la teoría económica que se sustente, es un hecho que los Gobiernos compiten con la industria privada en el mercado de trabajo y, prescindiendo de la consideración de otros factores, si el nivel general de salarios en el empleo público es notoriamente inferior al que predomina en la industria privada, al Gobierno le será difícil o imposible reclutar personas aptas para el servicio. Por ello podemos, en términos generales, llegar a *una segunda conclusión*: Aunque los sueldos públicos no puedan depender directamente de la demanda existente en el mercado, sin embargo, el sistema retributivo que se establezca debe permitir que las actualizaciones de los mismos tengan como guía las condiciones económicas vigentes, siquiera sea en términos medios, en el mercado de trabajo.

B) *Consideraciones éticas o sociales*.—Los autores que estamos examinando afirman al respecto: «No es ético ni sana costumbre en lo relativo al personal, pagarle menos de lo adecuado para garantizar a los empleados un modo de vida independiente, de acuerdo con razonables niveles de bienestar físico, moral y mental. La industria privada que no pueda garantizarlos es antieconómica y socialmente destructiva; el Estado que no lo consiga impondrá a sus propios empleados una especie de esclavitud. El Gobierno como gran patrono y como máximo exponente de la conservación humana debe de reconocer que un nivel de vida progresivamente más elevado es un aspecto necesario de una civilización ascendente. Ningún patrono debe dejar de tomar en consideración las motivaciones sociales cuando se trate de fijar los salarios y para el Estado esas consideraciones deben ser imperativas.

La importancia que se da al jornal mínimo de vida se justifica pensando que el nivel del salario mínimo, primer peldaño en la escala de jornales, determinará la relativa altura de todos los demás peldaños de ella.»

Una clara tercera conclusión: para un perfeccionamiento del

sistema retributivo, hay que garantizar en el mismo que el sueldo básico del menor nivel en la escala de salarios que se establezca nunca pueda ser inferior al salario mínimo interprofesional fijado con carácter general.

C) *Consideraciones políticas.*—Por nuestra parte, también podemos añadir que un sistema retributivo para funcionarios públicos ha de cumplir ciertos requisitos que exigen los condicionamientos políticos generales.

En un sistema democrático los controles parlamentarios y de la opinión pública sobre la Administración son una de las bases esenciales del propio sistema. En este orden habrá que tomar las debidas previsiones en la posible reforma del Estatuto funcional con objeto de que la retribución de los distintos puestos de trabajo tenga una adecuada publicidad a fin de obtener la debida transparencia del sistema. Ello, por otra parte, refuerza la propia moral del funcionario público y constituye la garantía más eficaz para que las retribuciones sean equitativas y justas.

D) *Consideraciones técnicas.*—Por último, no podemos olvidar que un sistema retributivo coherente ha de atender a todos los aspectos que deban ser remunerados (exigencias de formación para la función desempeñada, grado de la carrera administrativa, antigüedad, puesto de trabajo y absoluta dedicación si la hubiere) pero de modo tal que el sistema establecido sea el más sencillo posible y que la instrumentación de su aplicación obedezca a criterios objetivos señalados de antemano.

En resumen, no es tan importante la propia configuración de un sistema de retribuciones cuanto que el propio sistema facilite el cumplimiento de los condicionamientos económicos, sociales, políticos y técnicos a que debe estar sometido.

* * *

Y, al llegar al final de esta exposición, creo que hemos tratado de puntualizar que en los momentos presentes el cambio acelerado del contexto sociopolítico y las propias disfunciones técnicas

del vigente Estatuto postulan una modificación legal; pero, al propio tiempo, creo que también postulan el que la Administración y sus hombres adquieran conciencia de su verdadera misión y objetivo en el nuevo contexto. De poco serviría la reforma de las leyes, si los hombres que tienen que cumplirlas y a los que afecta primordialmente no llegan a adquirir una conciencia plena de su auténtica misión.

Volvería a repetirse la eterna historia y la realidad se volvería a disociar del nuevo marco jurídico.

En fin, una función pública profesionalizada, neutral y exigente consigo misma a través de una nueva ilusión por el servicio público es todo un quehacer para estos momentos de cambio y es, a la vez, el nuevo rostro humanizado de esa creación de la convivencia humana que es la Administración Pública.

