

JUAN JUNQUERA y VICENTE GONZÁLEZ-HABA: *Las retribuciones de los funcionarios públicos*. Asociación Española de Administración Pública, Colección Estudios, núm. 1, Madrid, 1979, pp. 107.

JESÚS V. EVANGELIO RODRÍGUEZ: *Las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios civiles del Estado (1977-1979)*. Hacienda Pública Española, núm. 58, Madrid, 1979, pp. 175-207.

Dos estudios, íntimamente relacionados por el tema que tratan, se ofrecen hoy a nuestra consideración: un análisis objetivo y minucioso sobre las retribuciones de los funcionarios públicos, realizado por Juan Junquera y Vicente González-Haba; y otro, más particularizado, de los cambios habidos en el sistema retributivo en el último trienio, de Jesús Evangelio Rodríguez.

El tema de las retribuciones vuelve al primer plano de la ac-

tualidad debido a que es un problema no resuelto por la transición política. Es evidente la disparidad que existe entre la legalidad vigente y la realidad social en ese ámbito, ya que el viejo sistema puesto en marcha en 1965 se ha ido deteriorando y haciendo cada vez más complicado. Por tanto, actualizar y reformar dicho sistema es una premisa necesaria para conseguir una Administración pública más transparente, democrática y eficaz.

1. LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

El primer trabajo, que forma parte de un estudio más extenso sobre la Función Pública realizado con ayuda del Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, analiza dos puntos principales: por una parte, el marco legal que sirve de cobertura al sistema de retribuciones, y, por otra, la dimensión real de las mismas, vistas en su evolución histórica desde su implantación en 1965 hasta 1979.

A) El marco legal del sistema de retribuciones

En cuanto a este primer punto, hay una conclusión inicial importante: no existe un auténtico sistema de retribuciones, sino más bien una diversidad de textos legales que se han ido superponiendo a través de la historia con variado significado. La razón de este desorden no ha estado en la singularidad de los grupos de funcionarios a que se refería, sino en la contradictoria política de personal seguida.

En este proceso histórico, hay tres etapas claramente diferenciadas:

a) La primera está representada por la Ley de retribuciones de 4 de marzo de 1965, como punto de partida, que sirvió de modelo para disposiciones retributivas posteriores. En dicha Ley se diferenciaban dos clases de retribuciones: por un lado, las retribuciones básicas constituidas por el

sueldo, trienios y pagas extraordinarias, con la aspiración de convertirse en la parte más sustancial de aquéllas; situación no alcanzada, ya que el denominado «coeficiente multiplicador» se convirtió en el principal elemento diferenciador de todas las retribuciones básicas, no existiendo un criterio objetivo y racional para su determinación, sino una amplia discrecionalidad por parte del Consejo de Ministros.

Y, por otro lado, están las retribuciones complementarias, reguladas por un Decreto de 1972 que reconoce varios complementos: entre ellos el de destino, de carácter excepcional, que alcanza únicamente a ciertos puestos especialmente cualificados; el de dedicación especial, con las tres modalidades de horas extraordinarias, prolongación de jornada, que se diferencia del anterior por su carácter habitual, y la dedicación exclusiva, que implica la prohibición de ejercer otra actividad lucrativa pública o privada; los incentivos, que son el de productividad, cuando la naturaleza de la actividad permite fijar primas al rendimiento, y el de cuerpo, que ha sido el más criticado, porque se convirtió en un factor de discriminación en las retribuciones, aparte de que carece de base legal; y, en último lugar, las gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios.

b) La segunda etapa viene representada por el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, que pretendió reformar la legislación

vigente hasta entonces, ya que las graves desigualdades creadas por la ley anterior exigían llevar a cabo una revisión profunda; aparte de que la crisis económica iniciada a partir de 1972, con un proceso inflacionista en alza, había deteriorado gravemente el poder adquisitivo de los funcionarios.

Por ello, el citado Real Decreto-ley aspiró a introducir determinadas innovaciones: en cuanto a las retribuciones básicas, el principal objetivo seguido fue el de mejorarlas configurando como tales, además de las ya tradicionales, el grado que diseñó un cierto tipo de carrera administrativa para eliminar la discrecionalidad de los políticos en la promoción de los funcionarios; objetivo que no se logró, ya que el grado quedó convertido en un nuevo premio a la antigüedad, aparte que no existía correspondencia entre el mencionado grado y los puestos de trabajo.

Respecto a las retribuciones complementarias extendió el complemento de destino a todos los puestos de trabajo y suprimió los incentivos de cuerpo y de prolongación de jornada, al estimarse que éste era una pura ficción. Estas modificaciones, sin embargo, no llegarían a tener virtualidad alguna.

c) Y la tercera etapa corresponde a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1978 y 1979.

Respecto a 1978, situación que permanece invariable en 1979, destacan tres aspectos principales: se estableció un cuadro de retribuciones básicas de acuerdo con los

índices de proporcionalidad o titulación, con un notable incremento; el tema del grado quedó congelado, ya que la aplicación inicial del mismo resultaba conflictiva y compleja, dejándose, por tanto, hasta que se regule la carrera administrativa; y, en tercer lugar, se mantuvo la estructura de las retribuciones complementarias, lo que significó la continuidad del régimen regulado en 1972.

B) Las retribuciones en su dimensión real

El análisis de las retribuciones en su dimensión real contiene dos partes claramente diferenciadas: La primera comprende su evolución en el período 1965-1979, en la que destacan tres etapas dentro de este proceso histórico: hasta 1971, caracterizada por una congelación de las retribuciones básicas y una estabilización de las complementarias, que contrastan con el progresivo aumento del salario mínimo interprofesional; la segunda hasta 1977, en que se da un declive en las retribuciones básicas, al compararse con dicho salario mínimo, y la tercera, de 1978 a 1979, en que se inicia la fase de recuperación de las retribuciones básicas con el Real Decreto-ley 22/1977, que pretendió armonizarlas con el nivel económico general y con el índice del coste de la vida, mientras para las retribuciones complementarias supuso una congelación al disminuir la importancia relativa de las mismas.

En cuanto a la segunda parte,

referida a la cuantía y caracteres de las retribuciones, también hay que distinguir entre las básicas y las complementarias. Respecto a las primeras, y para el año 1979, constituyen para la mayoría de los funcionarios la parte más importante de sus retribuciones, registrándose las oscilaciones más acusadas en el valor relativo de las mismas en los niveles superiores de la función pública.

Respecto a las complementarias, los caracteres de los diversos complementos merecen describirse con detalle. La cuantía de los de destino depende del nivel asignado, presentando un abanico, entre máximos y mínimos, excesivamente abierto, que favorece a los niveles superiores y discrimina a los servicios periféricos de la Administración. El de prolongación de jornada se considera una mera ficción, ya que la jornada normal de los funcionarios no llega a las cuarenta y dos horas semanales, estimándose como solución más correcta la de mejorar las retribuciones básicas exigiendo, a la vez, un cumplimiento riguroso del horario; respecto a la dedicación exclusiva destacan tres modalidades: por puestos de trabajo, si requieren una singular dedicación, por cuerpos, que es el complemento menos objetivo, ya que se presta a presiones, y el de carácter docente; sin embargo, este complemento se considera absurdo porque lo normal es que el funcionario público, para asegurar su independencia, dedique su actividad profesional completa al Estado. En cuanto a los incentivos

de productividad, se aplican únicamente a tres áreas: las Inspecciones de Hacienda y de Trabajo y en los Servicios de Correos y Telecomunicación, siendo su rasgo común la ausencia de normas concretas que regulen su aplicación. Los incentivos de cuerpo presentan una excesiva amplitud en su abanico, fijándose su cuantía con arreglo a diversos criterios, lo que ha hecho que se conviertan en un cauce para que los cuerpos más poderosos incrementen las diferencias retributivas. Por último, hay que recoger, entre las retribuciones complementarias, las horas extraordinarias, las gratificaciones por servicios especiales, el complemento familiar que es una mera prestación del régimen de seguridad social de los funcionarios, las ayudas de comida no justificadas actualmente al haberse suprimido la jornada de tarde y las indemnizaciones que no son propiamente retribuciones.

La conclusión final a que llegan los autores de este primer trabajo es a la, ya indicada, de que el sistema retributivo actual es irracional, complejo y desigual, no responde a los principios legales inspiradores y genera unas diferencias desmesuradas en los niveles inferiores de la función pública, cuyos funcionarios más modestos tienden a proletarizarse. Aparecen, por lo demás, algunas profesiones claramente discriminadas dentro de la Administración española, tales como los funcionarios docentes, los «generalistas» y los médicos, y, por contraste, algunos cuerpos, como los de Hacienda, resultan claramente privilegiados.

Y comparando las retribuciones de los funcionarios con las existentes en la empresa privada, la conclusión obtenida es la de que las retribuciones mínimas de aqué-

llos se encuentran por debajo de las correspondientes a la empresa privada; siendo las máximas sensiblemente iguales o ligeramente inferiores a las del sector privado.

2. LAS RETRIBUCIONES BASICAS Y COMPLEMENTARIAS DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO (1977-1979)

Pasando al comentario realizado por Jesús V. Evangelio Rodríguez, complementario en muchos aspectos del anterior estudio, el autor aborda la problemática retributiva de los funcionarios civiles incluidos en el ámbito del Decreto 889/1972, de 3 de abril, en el periodo 1977-1979, examinando los cambios habidos en el sistema retributivo; a la vez que busca colaborar en la tendencia iniciada por la Junta Central de Retribuciones de dar publicidad a las percepciones reales de los funcionarios, con un folleto publicado en 1978 sobre las mismas.

Refiriéndonos únicamente a aquellos elementos no incluidos en el estudio de Junquera y González-Haba, el autor destaca, dentro de lo que llama retribuciones aplicables con carácter general, los aspectos siguientes: el sueldo y la retribución básica provisional experimentaron en 1978 un incremento aproximadamente de un 40 por 100 sobre las existentes en 1977, y en 1979, según la Ley de Presupuestos, el aumento proporcional fue del 19,41 por 100 sobre el de 1978.

En cuanto a los trienios, hasta 1977 venían fijados en el 7 por 100, y a partir de 1978 han pasado a ser una cantidad fija para cada

índice de proporcionalidad que se determina cada año en la Ley de Presupuestos.

Respecto a las retribuciones complementarias de aplicación generalizada, los complementos de destino aumentaron en un 14 por 100 en 1978 sobre los existentes en 1977, coincidiendo en 1979 en su cuantía con los de 1978. Asimismo, los de prolongación de jornada y las horas extraordinarias también aumentaron en idéntico porcentaje.

Por lo que se refiere a las retribuciones que afectan sólo a determinados cuerpos, servicios o puestos de trabajo y que alteran el cuadro general de las retribuciones complementarias, destacan en primer término los complementos de especial dedicación, como son las ayudas para comida, sólo para Madrid y Barcelona, y el aumento en las horas extraordinarias para los servicios de vigilancia en Centros penitenciarios, Centros de inspección del SOIVRE y en el Cuerpo de Gestión Aduanera. Asimismo hay que reseñar los incentivos de cuerpo con cuantías superiores a las normalizadas, tales como las del Ministerio de Hacienda, Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado y Economistas del Estado. En tercer lugar, me-

rece destacarse la notable diferencia existente dentro de funcionarios de una determinada profesión, según estén en un Ministerio u otro, como sucede con los arquitectos, según sean de Hacienda o de Cultura, los ingenieros industriales, etc.; discriminación que únicamente puede justificarse por razones de tipo histórico, por presión de unos grupos sobre otros. Por último, dentro de los incentivos de especial cualificación, figuran los atribuidos a los centros de proceso de datos, al Servicio de investigación tributaria y a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

Como resumen, se pueden señalar cuatro conclusiones prácticas que se deducen del presente trabajo de Evangelio Rodríguez:

La primera es que su contenido viene a ser una guía práctica y eficaz para calcular la retribución anual y mensual de un determinado funcionario.

En segundo lugar, y respecto al periodo de 1978, siguiendo el criterio establecido en los Pactos de la Moncloa, el aumento de la retribución fue de un 20 por 100; observándose una cierta progresividad según se va descendiendo de índice de proporcionalidad, así como que los aumentos fueron superiores para los funcionarios con niveles más bajos de complemento de destino.

En tercer lugar, y respecto a 1979, hubo un aumento medio del 11 por 100 que afectó íntegramen-

te a las retribuciones básicas; aumento que se produjo en dos etapas: en enero de 1979 tuvo lugar una subida «a cuenta», y, posteriormente, la subida definitiva, al aprobarse la Ley de Presupuestos. En cuanto a la mejora realizada, se considera más objetiva, ya que se distribuyó de acuerdo con los índices de proporcionalidad, beneficiando al personal interino y contratado, que la percibió en idéntica cuantía que el funcionario de carrera; permaneciendo inalterables las retribuciones complementarias, cuya situación continuará así hasta que no se apruebe un nuevo régimen de retribuciones.

Finalmente, en relación con la tendencia iniciada por la Junta Central de Retribuciones sobre publicidad de las percepciones, se estima por el autor que ha de avanzarse en esa línea de claridad y transparencia, alcanzando a otros aspectos, tales como los niveles de complemento de destino y las cantidades incluidas bajo la rúbrica de gratificaciones; debiendo asimismo ampliarse la información a otros colectivos de trabajadores de la Administración, sean o no funcionarios, y dentro de una serie dilatada en el tiempo, con el fin de poder sacar conclusiones importantes en orden al objetivo principal, ya indicado, de conseguir una Administración más transparente y eficaz.

MIGUEL GARCÍA ITURRIAGA