

## **LA ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICAS EN EL INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO A LAS CORTES GENERALES (1983)**

Por VICENTE MARIA GONZALEZ-HABA GUIADO

El Boletín Oficial de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, en su número 47, de fecha 17 de mayo de 1984, correspondiente a la serie E, ha publicado el texto del informe anual a las Cortes emitido por el Defensor del Pueblo, sobre la gestión realizada por este nuevo órgano durante 1983. La publicación se ha hecho en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento del Congreso de los Diputados y, más concretamente, del artículo 200 del mismo Reglamento a efectos de su conocimiento por los parlamentarios en orden a su discusión posterior en la Comisión del Defensor del Pueblo de la Cámara citada.

Desde el punto de vista de la legislación relativa al Defensor del Pueblo hay que tener en cuenta que, en el artículo 32 de su Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se establece que «dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante

las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones». En dicho informe, que según el precepto mencionado, será publicado, «dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas; de aquellas que hubieran sido rechazadas y sus causas, así como de las que fueron objeto de investigación y del resultado de la misma, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Públicas»; sin que, en ningún caso, consten los datos personales que ayuden a identificar públicamente a los sujetos e interesados en los respectivos procedimientos de investigación llevados a cabo.

En las presentes líneas, no se trata de hacer un comentario general sobre la totalidad del documento y de cuya lectura se extraen sustanciosas enseñanzas que ayudan a una mejor interpretación de nuestra Administración entendida en su más amplio sentido. Nuestra pretensión es más reducida, pero no por ello menos sugerente, ya que vamos a centrar la atención en dos ámbitos concretos como son, de un lado, el funcionamiento de los servicios administrativos y, de otro, las reivindicaciones más generalizadas en materia de personal. Y todo ello, a un doble nivel, es decir, el de la Administración Central y el de las Corporaciones Locales.

## I. La Administración Pública

Dentro de este primer ámbito, el informe se refiere en las *esferas centrales* a tres puntos muy delimitados como son:

a) *El alcance de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa*

Sobre este particular, el documento, después de recordar que el alcance de las sentencias de estos tribunales «es limitado por la Administración, que exige un fallo individualizado para reconocer derechos ya declarados reiteradamente por la Jurisprudencia» y de señalar que «la estricta aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional, cuando se trata de problemas de personal, supone la imposición de la carga de recurrir a los funcionarios que deben esperar varios años hasta ver reconocidos sus derechos», cita varios ejemplos «de los que se ha tenido conocimiento en esta institución». Dichos supuestos dos: el primero hace referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1982 reconociendo derecho a ser convertidos en funcionarios a los guardas de las

antiguas Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos (hoy Cámaras Agrarias), habiendo sido integrados tan sólo los que expresamente recurrieron mientras que los que no lo hicieron no han logrado la integración cuando, en realidad, pensaron que «la Administración, una vez dictada esa sentencia, aplicaría de oficio el mismo criterio a los que se encontrasen en idéntica situación a los recurrentes»; y el segundo caso afecta al ejercicio de la huelga por los funcionarios, por cuanto que mientras algunos Ministerios como Educación y Ciencia han venido rechazando en vía administrativa las reclamaciones contra las deducciones en los haberes correspondientes a las jornadas de huelga, otros como el de Economía y Hacienda han adoptado una posición contraria aceptando dichas reclamaciones y, por ello, devolviendo las cantidades retenidas. No es de extrañar que el informe pida que se llegue a una unificación de criterios en esta materia, para que se devuelvan de oficio las cantidades que hayan sido retenidas con independencia del Organismo o Administración que llevó a cabo la discutida deducción (1).

b) *La celeridad en los procedimientos*

A juicio del Defensor del Pueblo, nuestra Administración no siempre está en condiciones de dar respuesta adecuada y pronta a los retos que se le plantean y que requieren capacidad de adaptación, movilidad estructural o renovación de medios para hacer frente a nuevas e inmediatas demandas. Así, leyes que afectan a colectivos importantes como son la Ley 47/1977, de Amnistía, o la Ley 70/1978, de Reconocimiento de servicios previos, «no han provocado la creación o ampliación de los servicios administrativos suficientes para atender el lógico incremento de la revisión de expedientes, de solicitudes de certificación y preparación de resoluciones»; por lo que «la tramitación dura hasta dos o tres años en muchos casos».

Esta impotencia o pasividad de la Administración, llámesela como quiera, para conectar con las demandas sociales obviamente causa «los perjuicios consiguientes» a los interesados cuyos legítimos derechos permanecen largo tiempo sin ser reconocidos o, en su caso, aplicados. Para hacer frente a estas deficiencias, tan frecuentes en nuestros esquemas ad-

---

(1) Este tema de la retención de haberes a los funcionarios, cuando ejercitan el derecho de huelga, va a quedar resuelto en lo sucesivo una vez que se apruebe el Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública en que se ha introducido, en el Senado, por vía de enmienda una Disposición Adicional nueva, la duodécima, según la cual «los funcionarios que ejerciten el derecho de huelga no devengarán ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esa situación».

ministrativos, sólo hay un doble camino que, con significativa terquedad, se viene olvidando y que el documento insinúa: «una adecuada programación de efectivos» para que el personal sea repartido de una manera racional; y «la organización o ampliación de los servicios necesarios», si la propia realidad social así lo pide.

c) *El abuso del silencio administrativo*

Esta figura, que de ser una garantía para los ciudadanos ha pasado a convertirse en una especie de «trampa» para la consecución de sus pretensiones, merece un comentario muy negativo al Defensor del Pueblo que empieza diciendo que «numerosas son las quejas recibidas en las que, aun sin necesidad de entrar en el fondo del asunto, se comprueba que la Administración Pública no ha respondido a los escritos e instancias del ciudadano», dando, como se dice vulgarmente, la llamada por respuesta.

La realidad denunciada, pues, es que, en nuestros centros y organismos públicos, «la Administración recurre con demasiada frecuencia a la perniciosa práctica del silencio administrativo», con lo que consigue una serie de finalidades todas ellas criticables: se demora sin más la solución de los problemas, se dilata indebidamente la duración de los expedientes, se acaba creando en los administrados «una sensación de inseguridad y desconfianza respecto a la Administración», se retrasa a conciencia la toma de decisiones que conllevan efectos económicos notables, etc.

Los hechos vienen a demostrar, pues, que «el abuso del silencio administrativo es una realidad incuestionable y que constituye una práctica viciosa considerada normal por muchos órganos administrativos». Dados los efectos negativos y contraproducentes que este estado de cosas produce, «es urgente y necesaria la supresión de esta práctica por los órganos de la Administración Pública, tanto Estatal como Autonómica o Local», concluye el Defensor del Pueblo.

En las *esferas locales*, según el informe, «se plantean con igual crudeza dos problemas que afectan al conjunto de las Administraciones Públicas: el problema de la ejecución de sentencias por parte de la Administración Local y el abuso del silencio administrativo». En cuanto a este segundo tema, las Corporaciones Locales muchas veces optan por no contestar a los escritos que les dirigen los vecinos, obligándoles a utilizar el recurso administrativo primero y el jurisdiccional después, «con todo lo que ello implica, en tiempo y coste».

En el área competencial de Ayuntamientos y Diputaciones, un 20 por

100 de las quejas admitidas a trámite se refieren a un aspecto, cada vez más relevante, de la vida local como es el que comprende las actividades denominadas molestas; insalubres, nocivas y peligrosas; y, de modo más explícito, la actuación ilegal, o al menos irregular, y clandestina de industrias, negocios, locales, que producen ruidos, malos olores, procesos contaminantes, polvo en suspensión, o de industrias que no han implantado para su funcionamiento las medidas correctoras previstas por la legislación. En este sentido, para el Defensor del Pueblo, se hace preciso llamar la atención sobre dos omisiones cada día más palmarias y al mismo tiempo más perjudiciales: de un lado, «la falta de adecuación de una legislación elaborada en los años sesenta» que no vale para afrontar las necesidades de las ciudades de hoy, para paliar sus grandes problemas de contaminación, tráfico, crecimiento urbanístico, industrialización, etc., sobre todo, para «preservar la calidad de vida en el entorno humano»; y, de otro, «la ausencia de eficaces servicios de inspección» que contribuyan al objetivo del cumplimiento de las normas vigentes, a fin de que sean meros deseos del legislador que no encuentran plasmación en la convivencia cotidiana de nuestros pueblos y ciudades.

Y, como última parcela de interés en la vida local, hay que situar las quejas, reclamaciones, peticiones que tocan cuestiones de interés como prestación de servicios importantes para los vecinos, concesión de licencias y autorizaciones, recaudación y liquidación de impuestos, planificación urbanística, administración de bienes comunales y de propios, etc. Cuestiones y materias que pertenecen a la gestión de Ayuntamientos y Diputaciones y que, precisamente por repercutir más directamente sobre la población, hacen a ésta más sensible a la hora de elevar su voz para protestar, reivindicar o denunciar.

## II. La Función Pública

Es revelador que el informe que comentamos dedique bastante espacio a reflejar la insatisfactoria situación de los empleados públicos, haciéndose eco de una serie de puntos que, no por ser conocidos, dejan de tener un muy especial interés tanto para los colectivos afectados como para la sociedad.

Dentro de la *Función Pública estatal*, destacan en primer término las quejas que, de una forma u otra, se concentran en los llamados derechos pasivos de los funcionarios. No es de extrañar que así sea, dado que la

legislación vigente sobre aquéllos es hoy sumamente restrictiva y genera en todos los colectivos actitudes de disconformidad y rechazo hacia ella. Más de trescientas quejas tuvieron como punto de mira la disposición adicional quinta de la Ley de Presupuestos Generales para 1981 que congeló las pensiones complementarias que pagaban algunas Mutualidades y Montepíos integrados en MUFACE. Alrededor de ciento treinta quejas se orientaron hacia la aplicación del sistema de pensiones temporales de clases pasivas, según la normativa del Estatuto de 1926, por lo que supone de discriminación hacia quienes se acogen al mismo. Y nada menos que más de mil quejas fueron relativas a la disposición final quinta de la Ley de Presupuestos Generales para 1984, que ordena que las entidades públicas no deberán financiar los déficit que experimenten las Entidades de Previsión (de modo especial, la Mutualidad de Previsión), una vez que se satisfaga el coste de la integración por el mantenimiento de sus prestaciones complementarias.

Estos tres supuestos, a los que el informe alude con cierto detalle, son la mejor muestra de que, en la Función Pública, se vive hoy un sentimiento creciente de inquietud por la problemática que rodea los derechos pasivos; y de que nos encontramos ante unas disposiciones que resultan plenamente insuficientes y que, por lo mismo, es preciso actualizar con criterios de generosidad e igualdad con los trabajadores del sector privado. El informe asume esta realidad que describe, con palabras ajustadas: «Los funcionarios se encuentran, con respecto al sector privado, en un sistema cuyas características son sustancialmente peores que las de éstos. El problema se agrava, puesto que en el propio sector público y para el desempeño de funciones equiparables hay quienes están sometidos al Régimen General de la Seguridad Social y quienes están sometidos al sistema de Clases Pasivas. Este hecho, que produce una enorme desigualdad de trato, genera un profundo malestar en el seno de la Función Pública, sólo solucionable mediante la promulgación de normas de adecuado rango legal». Y, en definitiva, si bien la prestación sanitaria fue modificada en la Ley de 1975 y en su Reglamento del año siguiente, no sucede lo mismo «con la cobertura de los derechos pasivos, que se puede calificar de injusta y deja a los funcionarios jubilados muy desprotegidos» (2).

(2) Sobre la necesidad de la equiparación de la mujer funcionario al hombre en materia de derechos pasivos, en la que insiste el informe, hay que decir que el Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública incorporó, desde el primer momento, un artículo según el cual «a partir de la entrada en vigor de esta ley, a efectos de Seguridad Social, podrá haber discriminación alguna por razón de sexo», añadiendo que «la mujer funcionario causará los mismos derechos pasivos que el varón, reconociéndose, no obstante, efectos económicos únicamente desde el 1 de enero de 1984 a los causados con anterioridad» (art. 32).

Fuera del campo de los derechos pasivos y de la Seguridad Social, el informe habla de «la existencia de numerosos problemas relativos a los derechos profesionales y económicos de quienes prestan sus servicios en las Administraciones Públicas», con expresa cita de otros dos tipos de problemas: retribuciones y derechos estatutarios.

En cuanto a las retribuciones, las quejas se manifiestan en torno a los complementos de destino, ya que la normativa aplicable, lo mismo en la Administración Civil del Estado que en los Organismos Autónomos, utiliza unos criterios no adecuados a la realidad e insuficientes para una correcta distribución de niveles»; acentuándose y complicándose más todavía la situación «porque, en muchos casos, ni siquiera se aplican esos criterios». El informe advierte que «los catálogos de puestos de trabajo no existen o no parecen estar elaborados conforme a criterios objetivos», pero, ciertamente, de lo que se trata es de ir más allá de una mera rectificación de la política retributiva y penetrar en cuestiones más serias y profundas si se quiere arreglar algo las cosas.

En conexión con las ideas acabadas de exponer, para el Defensor del Pueblo dos ideas se presentan como relevantes y fundamentales para ordenar este complejo y difícil panorama. La primera es «la necesidad de una auténtica carrera administrativa que permita la adecuada conjugación de la categoría personal con el nivel del puesto de trabajo a desempeñar, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad», con lo que el informe, a través de estas precisiones, está haciendo hincapié en la consagración de un derecho largo tiempo reivindicado como es el de la carrera y la promoción. Y la segunda idea apunta a que «el sistema actual de distribución de niveles, con un proceso bifásico (iniciativa del Departamento u Organismo, y aprobación por el Ministerio de Economía y Hacienda) resulta excesivamente rígido y poco adaptado a las necesidades de funcionamiento de algunos Organismos Autónomos», con lo que se está enjuiciando negativamente la dualidad gestora en nuestra Función Pública y en la que el predominio del Ministerio de Economía y Hacienda sobre todos los demás, incluido el de la Presidencia del Gobierno, sigue siendo tan evidente como distorsionador.

Sobre los derechos estatutarios que deben otorgarse a los funcionarios, hay dos que sobresalen y sobre los que el informe hace valiosas puntualizaciones. El primero de ellos es el derecho de huelga, respecto al cual «es necesario regular por Ley Orgánica su ejercicio para cubrir el vacío normativo existente y evitar serios conflictos», sobre todo en lo que se refiere a la retención de haberes de los funcionarios que participen en huel-

gas ya que, como se ha indicado en otra parte de este trabajo, los Ministerios han venido actuando con arreglo a criterios divergentes. Y el segundo derecho es el de la participación de los funcionarios, porque, aunque «la Administración tiene atribuida la potestad organizatoria de los servicios públicos», es bueno y al tiempo «concorde con el espíritu democrático de la Constitución» que, en ciertas materias y asuntos (retribuciones, traslado a las Comunidades Autónomas, condiciones de trabajo, régimen disciplinario, etc.) «se institucionalicen los cauces de participación del personal». Hasta el momento presente, la concertación ha sido utilizada por la Administración para «casos concretos», pero no hay una normativa general en esta materia, aunque está prevista en el artículo 103.3 de la Constitución. Y no hay duda que, en la Función Pública española, existe un largo camino a recorrer hasta llegar a implantar en plenitud «la negociación con la representación sindical de los funcionarios públicos de sus condiciones de empleo», según establece el artículo 3.º del Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Pasando a la *Función Pública local*, según el informe son numerosas «las quejas presentadas ante esta institución (relativas, unas, a problemas surgidos en la tramitación administrativa de expedientes de reconocimiento de prestaciones de la MUNPAL, y otras, expresivas de deficiencias en la normativa básica reguladora de los derechos pasivos de los funcionarios de Administración Local)», por lo que se ha tenido que formular una recomendación ante el Ministerio de Administración Territorial que comprende diversos puntos agrupados en dos apartados: el primero revela las deficiencias que se dan en la normativa reguladora de los derechos pasivos de los funcionarios locales y entre las que destaca la grave ausencia de desarrollo por parte de la MUNPAL, del sistema de asistencia sanitaria previsto en sus Estatutos (3), así como la consagración de una igualdad entre los derechos pasivos entre hombre y mujer; y el segundo se refiere a la tramitación, por la MUNPAL, de los expedientes de reconocimiento de prestaciones dado que son tramitados con gran lentitud, por lo que «el Defensor entiende que la Administración del Estado debe proceder a la agilización necesaria y a una simplificación de trámites en los expedientes de clases pasivas de los funcionarios de Administración Local». Se trata, en definitiva, pues, de conseguir «una mayor eficacia en la gestión administrativa de la MUNPAL» para que cumpla sus cometidos con la debida celeridad.

(3) El Real Decreto 2241/1983, de 14 de diciembre, ha venido a regular la prestación de asistencia sanitaria para el personal protegido por la MUNPAL, y la Orden Ministerial de 30 de marzo de 1984 lo desarrolla.

Si, de alguna manera, hubiera que resumir el contenido del informe del Defensor del Pueblo en lo que concierne a la Administración y Función Públicas, habría que decir que no aporta planteamientos originales ni introduce una visión innovadora de los problemas. Más bien, el documento se limita a recordar cuestiones, pendientes durante más o menos tiempo, que están a la espera de soluciones eficaces. De modo especial, hay que resaltar las observaciones y quejas que giran, lo mismo en las esferas centrales que locales, en torno a las deficiencias en los procedimientos administrativos (lentitud, falta de medios, abuso del silencio administrativo, etc.); y sobre las graves quebras que cuestionan el régimen jurídico-administrativo de los funcionarios públicos y que están reclamando una inmediata y progresiva corrección por parte del Gobierno y de las Cortes Generales.

