



TEMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El funcionario español y el futuro Estatuto de Funcionarios

35.081.71(46)

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

El autor realiza un agudo análisis de las causas que han hecho fracasar el Estatuto de 1918, y propone algún remedio a fin de que el futuro Estatuto de funcionarios que se promulgue pueda lograr arraigo real y sepa prevalecer, frente a la enorme capacidad de auto-defensa que vienen acreditando los Cuerpos de funcionarios españoles.

I. ¿ES PRECISO UN NUEVO ESTATUTO DE FUNCIONARIOS?

Evidentemente, sí.

La tarea de su elaboración no es cosa extremadamente difícil. El proyecto debe recoger las mejores técnicas en materia de personal, y éstas se vienen experimentando en los modernos Estatutos de Funcionarios de Francia, Italia, Bélgica y Alemania, o en las pragmáticas "regulations" del "Civil Service" de Gran Bretaña o Norteamérica. Espigando aquí y allá los mejores principios, junto con una gran parte de las muchas cosas buenas que tiene nuestro maltratado Estatuto de Funcionarios de 1918, se podrá montar el esqueleto de ese futuro Estatuto, que sabrá colmar las aspiraciones de los más exigentes.

Ahora bien: si la tarea de elaborar el futuro Estatuto de Funcionarios está en marcha, y si desde el punto de vista teórico no ofrece dificultades insuperables, alguna explicación es preciso dar al ambiente denso que se respira cada vez que algún funcionario suscita el problema del futuro Estatuto.

Los funcionarios están preocupados. La gran mayoría de comunicaciones recibidas en la Redacción de "D.A." corresponden a funcionarios conscientes que quieren ser escuchados en sus temores e ilusiones. La ilusión proviene del legítimo deseo de mejora que todo funcionario anhela. El temor tiene su origen en que la proporcionalidad de derechos y retribuciones pueda producirse a un nivel bajo.

He aquí el gran problema. Este no radica en el nuevo régimen que pueda establecerse, sino en el *tránsito* de la situación actual a la situación

futura. Este tránsito está erizado de todo género de dificultades y sembrado de zonas hipersensibles.

II. ¿COMO TRANSITAR HACIA EL NUEVO ESTATUTO?

Primero, y ante todo, es preciso conocer la realidad actual, lo cual es harto difícil, habida cuenta de su complejidad.

La realidad más palpable, la que con mayor evidencia salta a la vista, es que el Estatuto general de Funcionarios de 1918 ha fracasado. El fracaso no se debe a que al Estatuto le faltase calidad. Tan importante es esto, que debe servirnos de ejemplo para el futuro inmediato; no vayamos a elaborar otro Estatuto de calidad para que sufra la misma suerte que el del 18.

Las causas del fracaso son muy difíciles de determinar. Los efectos del fracaso son más fáciles de constatar. A fin de hacerlos más palpables, pueden ser reducidos a los cuatro siguientes:

A) Muchos Cuerpos de Funcionarios y grandes diferencias entre los mismos.

B) Los funcionarios se hallan controlados, no tanto por la Administración como por sus propios Cuerpos.

C) Sueldos, en general, sensiblemente insatisfactorios.

D) Bajo rendimiento de los servicios.

Examinémoslos por separado:

A) LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS

a) *La proliferación de Cuerpos*

El Estatuto del 18 introdujo un sistema igualatorio para todos los funcionarios. El Estatuto uniformó criterios y generalizó principios. Ahora bien: una vez promulgado, no se creó paralelamente el órgano o instrumento encargado de asegurar su realización práctica, los funcionarios quedaron abandonados a sus propias fuerzas, lo que dió lugar al nacimiento del único arma de defensa que se ofrecía espontáneamente a los funcionarios. Este arma ha sido el denominado “espíritu de cuerpo”.

El “espíritu de cuerpo” es causa, a la vez que consecuencia, de varios fenómenos singulares e íntimamente ligados entre sí. Son éstos:

1. Que algunos funcionarios procuraran obtener determinados beneficios, que luego se institucionalizaban.

2. Que los funcionarios acogidos bajo el manto protector de una situación especial pasasen a formar un “grupo cerrado”. Estas situaciones se han venido denominando con mucho énfasis “derechos adquiridos”.

3. Que al proliferar las situaciones especiales se multiplicasen en torno suyo estos grupos sociales que en España se han venido denominando “Cuerpos de funcionarios”.

Así los Cuerpos fueron retorciendo una y mil veces el Estatuto, acomodándolo a los intereses específicos—“derechos adquiridos”—de cada uno. El Estatuto quería, en la práctica, un solo Cuerpo de servidores del Estado, pero la realidad ha producido en cuarenta años 199 Cuerpos civiles diferentes en la Administración Central.

b) Las situaciones especiales han dado lugar a sensibles diferencias entre los Cuerpos

En efecto, las situaciones especiales son los obstáculos más contumaces contra la aplicabilidad de las leyes generales. Todo régimen especial alcanzado por un Cuerpo ha caído siempre como un mazazo sobre el Estatuto de Funcionarios; y tantos mazazos ha recibido, que actualmente resulta incognoscible.

Lo curioso del caso es que todo régimen especial ha actuado siempre como “beneficium odiosum” frente a la Administración y frente a los Cuerpos que quedaban al margen del mismo. Ciertamente es que pocos Cuerpos han dejado de obtener algún beneficio a lo largo de su historia. Ahora bien: los beneficios han sido obtenidos en razón de la “influencia” social y política que cada Cuerpo ha sabido acumular, y ésta ha sido muy distinta.

Las diferencias reales se producen fundamentalmente en materia de sueldos, pero también las hay en relación con los horarios de trabajo, regímenes disciplinarios, etc.

B) LOS CUERPOS DEBIERAN SERVIR LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS QUE TIENEN ENCOMENDADAS SIN MONOPOLIZARLAS EN PROPIO BENEFICIO

Los especialistas españoles de Derecho Administrativo suelen omitir la base décima del Estatuto del 18, sobre sindicación y asociaciones de Funcionarios, por estimarla falta de interés y de aplicación formal. Sin embargo,

es quizá la base del Estatuto que posee mayor fuerza latente, porque aun cuando los funcionarios no se sindicán, existe el peligro de que sean los Cuerpos quienes salten a la palestra pública para defender sus propios intereses.

En efecto, los Cuerpos tienden a controlarse a sí mismos políticamente, y esta tendencia puede conducir a una Administración atomizada por una "confederación de Cuerpos" actuantes como grupos de presión que, en lugar de servir las actividades administrativas que tienen encomendadas, podrían llegar a monopolizarlas en propio beneficio.

Existe el peligro de que, a través de esta tendencia, logren los Cuerpos conseguir una especie de autonomía, de manera que el propio Cuerpo controle las oposiciones de ingreso, establezca sus remuneraciones, regule los ascensos, conceda las licencias y vacaciones, otorgue los reingresos y excedencias, etc. El peligro radica en que dentro de los Cuerpos existe un ambiente de gran compañerismo, que naturalmente produciría un clima poco riguroso, de abierta condescendencia, dentro de la función pública.

C) LOS SUELDOS DE LOS FUNCIONARIOS

Los sueldos de los funcionarios no suelen ser muy relucientes, y tanto es así, que una buena parte de ellos son, por razón de su "sueldo", pobres en sentido legal, y podrían litigar como pobres a efectos de la ley de Enjuiciamiento civil.

No obstante, se constatan dos hechos que no concuerdan con la anterior realidad. El primero es que el funcionario español no ha dejado de pertenecer a la clase media. El segundo es que ante una convocatoria de oposición con sueldos tan insatisfactorios, se presentan candidatos en una proporción que suele rebasar la decena por plaza. Teniendo en cuenta que las oposiciones en España exigen un grado de especialización y sacrificio grandes, resulta extrañísimo que concurren tantos candidatos.

Sin embargo, las oposiciones se celebran, y los candidatos triunfantes se incorporan al *standard* de vida de nuestra clase media. Evidentemente, aquí no puede haber más misterio de que el funcionario acumula al sueldo otros aditamentos. Esta acumulación es legítima en la mayor parte de los casos.

Estos aditamentos son conseguidos individualmente o bien para todo el Cuerpo. El triunfo más celebrado de un Cuerpo es cuando obtiene de los Poderes una mejora económica permanente. El triunfo más enteco es cuando sólo se consigue una gratificación especial o plus complementario para todo el Cuerpo y con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Los aditamentos individuales son de doble naturaleza. O bien son beneficios indirectos (el más típico es el disfrute de coche oficial) o bien son beneficios directamente conseguidos por cada funcionario, que a la vez trabaja en dos o más lugares diferentes, cobrando tantos sueldos como puestos de trabajo desempeña.

En conclusión, la presión de las necesidades de la vida han convertido los emolumentos en satisfactorios o, al menos, mínimos para poder vivir. El sistema patentiza la capacidad de autodefensa que han tenido tanto los Cuerpos como los funcionarios individualmente considerados.

Lo defectuoso del sistema es que la autodefensa de hecho ha producido resultados muy desiguales.

D) BAJO RENDIMIENTO DE LOS SERVICIOS

Este resultado es consecuencia obligada del tiempo que cada funcionario pierde en desempeñar otras actividades públicas, profesionales y privadas.

Afortunadamente para los españoles, la mediocridad radica no en las calidades personales, sino en la forma irracional en que algunos funcionarios tienen que montar su sistema de trabajo y de vida.

No obstante, aún puede achacarse la mediocridad a dos causas más: a la adopción de la antigüedad como único sistema de ascenso y a la existencia de una verdadera inflación de funcionarios titulados.

Por lo que respecta a la antigüedad, debe decirse que el funcionario español, después de haber superado unas oposiciones más duras y difíciles que en cualquier otro país del mundo, queda estancado en su estímulo profesional para el resto de su vida. Los ascensos dependen únicamente de los años de servicios, y el ambiente del servicio suele ser sumamente tolerante.

En lo que hace referencia a la inflación de funcionarios titulados, se trata de una realidad patente. En los demás países, los funcionarios titulados no llegan a ser ni siquiera el 1 por 100 de la totalidad de funcionarios. En España la proporción es aproximadamente del 25 por 100.

Esta desproporción se explica por la ampliación de escalafones, precisamente, por la cabeza o vértice de la jerarquía. Así se lograron ascensos de sueldos más rápidos, pero la función pública empeoró una vez pasado el espejismo aparente que produce inicialmente todo fenómeno inflatorio. Por otra parte, algunos Cuerpos españoles diluyeron sus vértices jerárquicos, y en lugar de permanecer con la típica forma de organización triangular, quedó con una forma de organización en trapecio, que es la peor que puede adop-

tarse. Piénsese en un ejército sin cabeza o vértice; esa difícil figura organizacional tiene precisamente la representación gráfica de un trapecio. La causa de esta deformación se debe precisamente a la importancia específica que “el escalafón” tiene en el horizonte mental de los funcionarios. Tanta se le ha dado, que invita a pensar en la urgente necesidad de su eliminación, a fin de recordar que lo verdaderamente sustancial son los puestos reales de trabajo, dentro de un organigrama adecuado, y no los puestos nominales que atribuye un escalafón. Por ejemplo, ¿qué importa ser escalafonariamente jefe de Administración si el puesto de trabajo que se desarrolla es mecano-gráfico?

En fin, y como conclusión del bajo rendimiento de los servicios, debe consignarse que no puede obtenerse otro resultado en donde los puestos de trabajo verdaderos y reales se han transformado en ficticios puestos de escalafón.

III. CREACION DE UNA DIRECCION GENERAL DE PERSONAL

Una vez que se ha pasado revista a la infraestructura social de la función pública, es preciso ver qué cuestiones conviene abordar, a fin de que el futuro Estatuto de Funcionarios no fracase como el del 18.

A) CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PERSONAL

En una ponencia que sobre personal propuse en la Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa (Santander, julio 1957) defendí la necesidad de un órgano que centralizase todas las cuestiones de personal. No calificué entonces el tipo de órgano necesario, pues la realidad extranjera se adscribe indistintamente al sistema de Comisión colegiada o de Dirección unipersonal—en este punto es sumamente instructivo el libro de J. J. Ribas *Organisation et Fonctions des services chargés des Problèmes du personnel communs à tous les Départements ministériels*, Bruselas, 1956—. Ahora bien: el subsecretario de Gobernación, señor Rodríguez Miguel, afirmó, con el asentimiento de todos los asistentes, que el órgano central de personal debía configurarse como una Dirección General.

Su necesidad es evidente. Si para las clases pasivas no hay reflejo de los Cuerpos, porque existe una Dirección General única que, desde 1926,

viene uniformando toda esta materia—salvo en el personal militar—, lo mismo se impone para las clases activas, pues mientras aquéllas están bien organizadas con un Estatuto efectivo, éstas están bien desorganizadas con un Estatuto mil veces soslayado.

B) ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PERSONAL

En cuanto a la organización, se trata de una materia harto compleja, que merecería un estudio muy detenido. Aunque esta cuestión escapa al objeto de nuestro tema, debe pensarse en que dicha Dirección General sea una especie de “malla” que abarque a todas las dependencias y organismos de la Administración estatal. Sólo así podría coordinar y unificar la tan dispersa cuestión de personal. El éxito del Estatuto de Clases Pasivas no lo consiguió el Estatuto en sí, sino la Dirección General que se creó y que logró uniformar el difícilísimo panorama que presentaban las clases pasivas de comienzo de siglo.

En cuanto a las funciones, se trata igualmente de una cuestión compleja. En términos generales y teóricos, nos permitimos hacer referencia al trabajo de Siguán “Cómo dirigir al personal de la Administración”, que publicó el número 2 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. Pero a nosotros nos interesa aludir a los problemas más concretos que tendrá que resolver, atendida la infraestructura social de la función pública española, tal y como se ha descrito en páginas anteriores. Estas misiones, más inmediatas y concretas, son, grosso modo, las siguientes:

1.º Poner tope a la proliferación de Cuerpos de funcionarios, unificando a los de funciones no muy especializadas. La tarea es ardua y será preciso actuar gradualmente, a fin de convencer a todos de que tanto la función pública en su conjunto como los funcionarios individualmente considerados resultarán beneficiados y prestigiados.

2.º Profesionalizar al máximo la función pública, incluso hasta los cargos directivos, al igual que ocurre en Francia, Bélgica y Gran Bretaña. Pero es preciso que si, por ejemplo, se profesionaliza la Dirección General de..., el nuevo director no pertenezca a un Cuerpo dependiente del servicio, a fin de que utilice el Cuerpo para servir a la Dirección y no a la Dirección para servir al Cuerpo.

3.º Proponer el establecimiento de sueldos iguales para funciones idénticas. Suprimir las gratificaciones ficticias. Premiar la antigüedad a través

de incrementos de sueldos por años de servicios. Conservar la ayuda familiar. Implantar ciertas gratificaciones discrecionales para estímulo de quienes sepan adoptar iniciativas y responsabilidades en el trabajo. Por último, mantener las cajas especiales, debidamente intervenidas, sólo para los Cuerpos de inspección.

4.º Establecer una política de deflación de funcionarios, sobre todo de los titulados. Por otra parte, no se pueden establecer mayores sueldos si no se reduce el número de puestos de trabajo nominalmente existentes en la actualidad.

5.º Suprimir los escalafones, haciendo a los sueldos independientes de los mismos, y a los puestos de trabajo dependientes exclusivamente del organigrama real de la unidad administrativa.