

La vigente legislación de Funcionarios y la necesidad de su reforma 35.081.71:35.082(46)

Por TEODORO CLEMENTE MERODIO

El tema de selección de funcionarios en todos sus aspectos es puesto de relieve en este trabajo por el autor, que, como jefe de la Sección Central y de Personal del Ministerio de la Gobernación, une una larga experiencia a los interesantes juicios y apreciaciones que la realidad actual le merece.

Por lo que a la legislación de funcionarios respeta, se manifiesta como criterio unánime la necesidad imperiosa de su reforma, y en este sentido nos parece atinado destacar que si, en efecto, tal reforma es necesaria, las deficiencias esenciales que hoy se advierten en el régimen del personal de la Administración española obedecen más a incumplimiento de las normas vigentes que a defectuosa regulación de la materia.

También es interesante resaltar que muchas de las anomalías que hoy se proclaman como justo fundamento de que la reforma es urgente no son nuevas. Las hubo siempre, y hasta nos atreveríamos a afirmar que si hoy subsisten es en menor proporción y desde luego en menor perjuicio para el servicio público.

Esta afirmación se comprueba con sólo recordar las disposiciones contenidas en la R. O. de 17 de septiembre de 1923, y es justo reconocer también que si hay tolerancias rara vez repercuten en desatención del servicio. En la mayoría de estos casos, la condescendencia sólo es posible recargando el trabajo del funcionario más asiduo, lo que si, en efecto, es injusto, y como tal ha de evitarse, no impide asegurar que en gran número de dependencias, al menos de las que conocemos, el rendimiento general de los servicios es mayor y la labor más perfecta. Pregresivamente, y en apoyo de esta conclusión, está el hecho de que mientras los servicios aumentaron y adquirieron más complejidad, las plantillas de personal no sufrieron variación estimable.

Gran número de los actuales funcionarios del Estado, incluso los que

cuentan con treinta años de servicios, seguramente desconocen determinadas normas de la legislación en vigor, porque una práctica anormal, y seguida sin distinción, llegó a considerarse como el precepto legal puro que regía la materia. Tal sucede con la selección del personal y régimen de ascensos, a los que concretamos estas líneas.

SELECCIÓN DEL PERSONAL

Todos los funcionarios públicos saben que por imperativo legal el ingreso en cualquier Cuerpo del Estado es, o debe ser, por oposición, e incluso que la ley previó un régimen ulterior de perfeccionamiento, a base de Escuela de Funcionarios o algo análogo, que no llegó a implantarse, pero pocos han reparado en el detalle con que se regularon tales enseñanzas, y por ello el sistema de oposición habitual ha sido causa, no sin razón, de los más duros ataques al vigente Estatuto y su Reglamento, cuando la realidad es que su regulación en esta materia no es tan imperfecta como la práctica demostró.

Ciertamente el procedimiento seguido en general en España, con uno o más ejercicios teóricos, orales o escritos, pero siempre básicos, y otro secundario de carácter práctico, ha supuesto siempre el triunfo del aspirante memorista sobre el más inteligente, agravándose el error selectivo con la confección de programas complejos, para cuya preparación en plazo breve ha de utilizar el opositor apuntes acoplados al programa y duración de los ejercicios, con los inconvenientes lógicos de limitación en el conocimiento de la materia y a veces falta de garantía en los propios textos utilizados.

Todo ello es innegable y se impone su remedio; pero es también cierto y aleccionador considerar que ni la base 2.^a de la Ley de 22 de julio de 1918 ni los artículos 12 al 15 del Reglamento de 7 de septiembre del mismo año lo dispusieron así.

Ya en la Ley se establecía el ingreso en las escalas técnicas por oposición entre titulados facultativos de Enseñanza Superior para obtener plazas numeradas de aspirantes, quienes después habían de seguir los estudios que cada Ministerio organizase, habilitándose con ellos para servir cargos de plantilla. También señalaba que estas enseñanzas tendrían más carácter práctico que teórico, encaminadas a conseguir la aptitud del personal para las funciones a servir, e incluso advertía que no debían repetirse los cursos se-

guidos en los establecimientos docentes; determinaba cómo había de reclutarse el profesorado de estas enseñanzas y añadía la exigencia a cada Ministerio de publicar sin demora un Reglamento acerca de ellas, señalando el enlace de su resultado con la obtención de cargos de plantilla.

Si aquella norma quedó infringida por no publicarse los Reglamentos especiales previstos, no dejó en cambio de completarla el Reglamento general dictado para su aplicación, cuyo artículo 12 regula, sin lugar a interpretaciones erróneas, no sólo la forma de hacer las convocatorias, plazo de celebración de exámenes, número de ejercicios, composición de tribunales y títulos exigibles, tanto para el ingreso por la última clase como en los turnos especiales, sino que el artículo 14, a la vez que mandó regular las enseñanzas de capacitación, señalaba en qué habían de consistir las clases prácticas, previa la celebración de cursos periódicos, indicando las materias a estudiar en ellos; establecía los cuadros del profesorado y la forma de llegar a la calificación final de los aspirantes y numeración para incorporarlos a las escalas y facultaba a una Comisión especial mixta de profesores y miembros del Tribunal *incluso para excluir a los aspirantes que por falta de asistencia o deficiente labor no debían ingresar al servicio de la Administración.*

Tan completa regulación de esta materia es posible que deba hoy perfeccionarse con nuestra experiencia y aprovechando métodos o sistemas de otras legislaciones, de tal modo que se garantice la idoneidad que la nuestra pretendió, pero nos sirve para deducir que si la práctica seguida en el régimen de oposiciones en España desacreditó la legislación vigente, se debe en gran parte a que esta práctica se apartó totalmente de las normas legales, y hay que presumir un resultado totalmente diferente de haber existido rigor en su observancia y llegar a la conclusión de que de nada servirán nuevos moldes si no se adoptan medidas insoslayables para cumplir lo que al respecto se disponga, pues aún el sistema de oposición simple, donde se aplicó sin subterfugios, fué más eficaz que el eludirlo.

ESCALAFONAMIENTO Y ASCENSOS

Algo análogo sucede con el régimen de evolución en la carrera y su reflejo en el escalafón.

Partiendo del escalafón único en cada Ministerio para todo el personal

administrativo, según se deduce del artículo 2.º del vigente Reglamento y de la prohibición de nombrar empleados temporeros, señalaban los artículos 4.º y 5.º una serie de turnos de ascenso que, de haberse cumplido con objetividad, tal vez se hubiera logrado *a posteriori* corregir, en parte al menos, los defectos de la oposición en la forma simplista a que antes aludimos; pero la realidad fué muy distinta. Pronto se justificaron la necesidad de escalas especiales, sin otra razón en principio que evitar la oposición libre entre titulados y en pugna reñida con aspirantes idóneos; se nombraron temporeros que más tarde consolidaron derechos con fórmulas varias, unas veces con un artículo intercalado en la ley de Presupuestos y otras al amparo de disposiciones orgánicas en que, de igual modo, se deslizó el precepto que convalidó derechos.

De otra parte, esta multiplicidad de Cuerpos y escalas dió motivo en unos casos a denominaciones especiales, para evitar someterse al cauce general y uniforme de los Cuerpos administrativos, y en otros, aun con tal denominación, se lograron reformas, con plantillas, categorías y clases diferentes, llegando al estado actual, en que, sin justificación verdadera, son varias las diferencias establecidas entre Cuerpos análogos y hasta idénticos, sin otras razones que la oportunidad de una reforma y *la falta de un organismo vigilante en esta materia*.

En el régimen de ascensos no hemos de insistir. Es sobradamente conocido que apenas dos o tres Ministerios han aplicado los turnos de oposición restringida o directa a clases superiores y no siempre prevaleciendo los ejercicios prácticos como el Reglamento determina; tampoco se hace uso del turno de elección, sin duda por sus inconvenientes prácticos, y aun el que se siguió comúnmente como tal para nombrar jefes superiores ha venido convirtiéndose paulatinamente en turno de antigüedad y sirvió para poner de relieve la fragilidad del criterio objetivo en que debía basarse.

Si de estas normas, tan íntimamente relacionadas con la apreciación de suficiencia y consiguiente premio al celo profesional con ascenso en la carrera y mayor sueldo, que era en la Ley vigente la verdadera remuneración del funcionario, pasamos a examinar las formas de premiar servicios extraordinarios y especiales, el olvido de sus preceptos aparece aún más acusado.

De la exigencia de propuesta especial de las Juntas de Jefes para conceder premios en metálico (art. 55 del Reglamento), que no podían exceder de la semidiferencia de un ascenso y por plazo máximo de seis meses—es decir, 250 pesetas—, siendo necesario el voto de la mayoría para otorgar premios mayores, se ha llegado al libre señalamiento de gratificaciones de índole varia, simplemente condicionado a la disponibilidad de crédito. Tal

evolución en el régimen retributivo del funcionario, ciertamente obligada por el olvido de la función como determinante del sueldo, señalado siempre en razón del tiempo y evolución escalafonal, debiera haber sido acompañada de normas generales y uniformes, análogas a las del aludido artículo 55. Al no existir éstas, forzosamente habían de producirse criterios diversos carentes de equidad, ello aparte de que al quedar los sueldos relegados a segundo término en la valoración económica de la función pública sean tales retribuciones las determinantes de la dedicación del funcionario a servicios no siempre de su carrera y función peculiar, sino ni siquiera relacionados con su vocación y especialidad.

CONCLUSIÓN

Cuanto hemos expuesto no quiere significar que sustentemos opinión contraria a la necesidad de modificar en todo o en gran parte el actual régimen jurídico de los funcionarios del Estado, y estamos seguros que tal reforma es el común sentir de los interesados. El sistema actual de evolución escalafonal y su posible sustitución por el aumento progresivo de haberes, con o sin existencia de categorías y clases; la conveniente independización de la categoría o tiempo de servicios y el cometido o cargo funcional, criterio aplicado ya, pero con trabas o cortapisas derivadas de preceptos reglamentarios o de mera costumbre; la regulación más humana y comprensiva del régimen de licencias por enfermedad, y, en fin, la ilusión de llegar a la dedicación íntegra del funcionario a su función, con rigor absoluto y eficaz en la observancia de incompatibilidades, son razones bastantes para que compartamos y elogiemos cualquier propósito en tal sentido.

El señor Carro, en la ponencia presentada en la Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, consideraba el actual Estatuto "como situado en su día a la cabeza de las Administraciones públicas del mundo, existiendo, sin embargo, actualmente un colosal desorden en el régimen jurídico y económico de los funcionarios".

Nosotros hemos querido detallar hasta qué extremo se incumplió la Ley actual en lo que constituía la base fundamental de una Administración eficaz y las más respetables garantías de derechos del funcionario, y pretendemos que tal experiencia sirva para procurar en la legislación futura, tanto como su perfeccionamiento, la garantía de su eficacia, y es necesario que la

intervención del organismo que específicamente haya de crearse al efecto abarque, además del problema de selección del personal y el cumplimiento de la reglamentación que se disponga, todas las facetas relacionadas con la unificación de régimen de disciplina, horario y retribuciones varias inherentes a los cargos públicos como único medio de lograr la obligada equidad a que antes aludimos.