

Puntos básicos del Régimen de Funcionarios

35.081.71(46)

Por MANUEL PRECIOSO

Muy vinculado a la realidad funcional española, el autor sugiere una serie de ideas que concentra en algunos puntos básicos a tener en cuenta en un futuro y posible Estatuto de Funcionarios.

El aumento de la eficacia de la Administración—objetivo preeminente en cualquier movimiento de reforma administrativa—constituye una tarea prácticamente ilusoria si no se apoya en los propios funcionarios que la sirven. Un planteamiento nuevo de nuestra Administración que tenga como meta su perfeccionamiento y modernización ha de partir del mejoramiento efectivo de los funcionarios, y su expresión más caracterizada habrá de ser un nuevo Estatuto que sustituya al de 1918, cuyo ámbito de aplicación se ha visto progresivamente reducido y del que muchas de sus normas han perdido actualidad y vigencia.

La elaboración de un Estatuto técnicamente aceptable no parece tarea excesivamente difícil: en los últimos años han visto la luz en otros países algunas leyes generales de funcionarios que contienen numerosos principios válidos para países de análogo o parecido régimen administrativo, como es el caso de España en relación a Francia o Italia, y, al propio tiempo, podría resultar aprovechable una buena parte de las normas de nuestro viejo Estatuto. Pero también parece evidente, de acuerdo con la experiencia de estos últimos cuarenta años, que el éxito de una nueva ley de Funcionarios dependería, más que de su calidad técnica—que sería, eso sí, requisito imprescindible—, de la voluntad que se pusiese en su aplicación, venciendo las resistencias que se opondrían al intento de imponer mayor orden y claridad a nuestro actual régimen de funcionarios.

Sin perder de vista estas consideraciones, las ideas que se exponen a continuación, que, por otra parte, no son más que la expresión de criterios estrictamente personales, no pretenden otra cosa que constituir simples sugerencias que podrían ser objeto de examen en la labor preparatoria de la redacción de una nueva ley general de Funcionarios.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

En principio, el ámbito de aplicación de un nuevo Estatuto debería extenderse a todo el personal de la Administración central del Estado, sin perjuicio de establecer normas especiales para determinadas clases de funcionarios, como los pertenecientes a la Administración de Justicia, al Servicio Diplomático o a la función docente, y siempre que apareciese justificado que determinadas normas del Estatuto eran incompatibles con la naturaleza de las funciones que aquéllos desempeñan.

COORDINACIÓN

El Estatuto de 1918 supuso en su época un notable avance en el régimen general de los funcionarios públicos, que, sin duda alguna, situó a España en esta materia en cabeza de las Administraciones públicas. Sin embargo, basta contemplar el panorama que ofrece la situación de los funcionarios españoles para constatar su fracaso. Fracaso que fué, en gran parte, debido a la inexistencia de un órgano que aplicase de modo uniforme sus normas a la totalidad de los funcionarios españoles.

La repetición de tan dolorosa experiencia se evita al atribuir a un Departamento ministerial toda la competencia relativa a la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado y, en general, a su régimen jurídico.

ESCALAS

Constituye un punto de la máxima importancia la clasificación del personal al servicio de la Administración.

Actualmente existen, en relación con los Cuerpos generales, dos clases de funcionarios: técnicos y auxiliares. A los primeros corresponden funciones de carácter directivo—cuando no han sido absorbidas por funcionarios pertenecientes a los denominados Cuerpos especiales—y de carácter ejecutivo, exigiéndose a los funcionarios que integran estas escalas la posesión de título facultativo superior. Con ello se produce una perturbadora multiplicación de funcionarios titulados que, en la práctica, no tienen ocasión de utilizar en la Administración su formación y conocimientos universitarios.

Más lógico parece la existencia de tantas clases de funcionarios como tipos de funciones personales hay en la Administración, esto es, directiva, ejecutiva, auxiliar y subalterna.

El personal directivo desempeñaría las funciones superiores en la gestión administrativa, de acuerdo con las líneas generales establecidas por el Gobierno.

El personal ejecutivo ejercería las funciones burocráticas inherentes a la actividad administrativa.

El personal auxiliar tendría a su cargo los trabajos de taquigrafía, mecanografía y similares y el personal subalterno realizaría las funciones secundarias de vigilancia, custodia o de índole manual.

INGRESO

El ingreso en la escala directiva podría tener lugar previo examen de capacidad de los candidatos que hubiesen cursado sus estudios en una Escuela de Administración, a la que podrían concurrir quienes ostentasen título facultativo de Enseñanza Superior.

En la escala ejecutiva se ingresaría previa oposición y después de un período de formación elemental en la Escuela de Administración entre quienes estuviesen en posesión del título de bachiller universitario.

Para el ingreso en la escala auxiliar, que se haría por oposición, debería exigirse título de bachiller elemental o laboral, y, por último, en la escala subalterna se ingresaría por oposición o concurso en los que pudieran acreditarse los conocimientos necesarios para el desempeño de funciones de aquel carácter.

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

Como órgano de formación y perfeccionamiento de los funcionarios, parece aconsejable, a la luz de las experiencias extranjeras, la creación de una Escuela de Administración, que tendría a su cargo, por un lado, completar la formación de los aspirantes a funcionarios directivos y ejecutivos y, por otra, desarrollar cursos de especialización y perfeccionamiento con carácter obligatorio o voluntario para toda clase de funcionarios.

REMUNERACIÓN

Junto a la clasificación de los funcionarios, habría de compartir el lugar más destacado de un nuevo Estatuto el problema de la remuneración.

La fijación de los sueldos en el Estatuto no puede constituir, en ningún

modo, la solución de tan agudo problema, ya que la constante y casi inevitable devaluación monetaria convertiría, al pasar el tiempo, en exigua la que, en un principio, habría parecido retribución justa y adecuada. Por ello, el Estatuto debería limitarse a señalar los conceptos por los que los funcionarios serían remunerados, fijando al propio tiempo una escala de índices cuyo valor monetario sería determinado en las sucesivas leyes de Presupuestos de acuerdo con el coste de la vida.

Las remuneraciones de los funcionarios podrían consistir:

- a) En un sueldo en función del puesto de trabajo que desempeña.
- b) En un complemento por años de servicio.

A estas remuneraciones podrían añadirse, en cada caso:

- a) La Ayuda Familiar.
- b) Una gratificación por desempeño de funciones directivas o de mayor responsabilidad.
- c) Gratificaciones por trabajos extraordinarios.
- d) Indemnización por residencia.
- e) Dietas, asistencias y viáticos.

Cada cierto período de tiempo de permanencia en el servicio activo se aumentaría la remuneración del funcionario en un tanto por ciento del sueldo y la cuantía de la Ayuda Familiar y de las demás remuneraciones podría ser determinada en las leyes de Presupuestos.

ASCENSO

Al ir la remuneración en función de los años de servicio y del desempeño de tareas o puestos concretos, no habría necesidad de crear categorías dentro de cada clase de funcionarios y, de esta manera, el ascenso consistiría simplemente en la designación para ocupar el puesto de dirección o de mayor responsabilidad.

Concebido de esta forma, el ascenso tendría lugar siempre por elección —a través de un concurso de méritos— entre aquellos funcionarios que se hallasen dentro de las condiciones exigidas en el propio Estatuto o en los Reglamentos para su aplicación.

SITUACIONES

En cuanto a situaciones administrativas, parece, en principio, aprovechable el sistema establecido por la Ley de 1954, con las modificaciones indispensables para adaptarla al nuevo régimen de funcionarios y algunas más de pequeño alcance.

Así, los funcionarios públicos, hasta que causasen baja definitiva en el servicio, se hallarían en alguna de las situaciones de servicio activo, supernumerario o excedente.

Se considerarían en servicio activo los funcionarios que sirvieran empleos de su escala en las plantillas de un órgano de la Administración civil del Estado.

Solamente a esta situación sería inherente la plenitud de derechos que corresponden a los funcionarios.

Pasarían a la situación de supernumerarios los que, previa autorización de la Presidencia del Gobierno, sirviesen cargos en órganos autónomos de la Administración del Estado o del Movimiento o en organismos internacionales.

Los funcionarios declarados supernumerarios quedarían privados, desde la fecha de tal declaración, de percibir el sueldo y cualquier otra clase de remuneraciones propias de su empleo, produciendo vacante, que debería ser cubierta en forma reglamentaria, y reputándose a los demás efectos como en servicio activo.

La situación de excedencia podría mantenerse con sus actuales clases: especial, forzosa o voluntaria.

Se consideraría en situación de excedencia especial a los funcionarios que desempeñasen cargos de libre nombramiento del Jefe del Estado, de confianza del Gobierno con nombramiento por Decreto acordado en Consejo de Ministros; o del Movimiento, con nombramiento por Decreto del Jefe nacional. Tendría la misma consideración la producida por el servicio militar durante el período obligatorio de permanencia en filas.

Los funcionarios en situación de excedencia especial gozarían de la reserva del destino que desempeñasen al pasar a aquella situación, y les sería de abono, a efectos pasivos, el tiempo que permaneciesen en ella.

La excedencia forzosa se produciría bien por reforma de plantilla o supresión del cargo que el funcionario tuviese asignado y que significase su baja obligatoria en el servicio activo, bien por imposibilidad de obtener el reingreso al servicio activo cuando con carácter forzoso cesase en la situación de supernumerario.

Los excedentes forzosos tendrían derecho a percibir las dos terceras partes del sueldo, y el tiempo que durase tal situación sería de abono a efectos pasivos.

La excedencia voluntaria tendría lugar a petición del interesado, y su concesión quedaría subordinada a la buena marcha del servicio.

Para evitar los perjuicios que a la Administración acarrea la excedencia voluntaria de funcionarios recién ingresados, lo que obliga a mantener va-

cantes casi permanentemente ciertos puestos (cátedras, destinos provinciales, etc.) y a convocar continuas oposiciones, la excedencia voluntaria no debería concederse por un período superior a la mitad del tiempo en que se hubiese estado en servicio activo ni, en todo caso, a diez años.

Los excedentes voluntarios no percibirían sueldo ni otra clase de haberes ni se les computaría el tiempo que permaneciesen en dicha situación.

OTROS PUNTOS

El máximo rigor debería aplicarse en materia de incompatibilidades si, como es indispensable, el Estatuto resuelve satisfactoriamente el problema de la retribución del funcionario.

Respecto a ciertas obligaciones de los funcionarios—obediencia, secreto profesional, prestación del servicio o asistencia a la oficina—y a otros derechos, como licencias, vacaciones, etc., su determinación correspondería a los reglamentos correspondientes.

Un nuevo Estatuto debería dedicar especial atención al régimen disciplinario y a los problemas de seguridad social, cuya regulación aparece hoy tan dispersa y desigual, y, por último, debería determinar los casos de cesación definitiva de la función pública, incluyendo la dimisión del funcionario, la sanción disciplinaria, la edad y la incapacidad física o intelectual.