

Posible clasificación funcional de los Funcionarios españoles

35.082:35.084.8/9(46)

Por JOSE M.^a OVEJERO ALVAREZ

La clasificación actual del funcionario español es escalafonal. El autor propone una clasificación funcional con arreglo a unos criterios sumamente originales, distinguiendo tres grandes Cuerpos para toda la Administración. Asimismo estudia los requisitos de ingreso, ascenso, remuneración y perfeccionamiento de cada uno de esos grandes Cuerpos.

Al tratar de la reforma administrativa española en cualquiera de sus aspectos, es difícil aportar soluciones objetivas que, partiendo de una realidad existente, consigan aproximarse al ideal de una Administración moderna y eficaz en la que queden satisfechas por completo las exigencias de la función tanto como las profesionales y humanas del personal que la sirve.

Hacer un estudio exhaustivo de posibilidades sería obra que rebasase con mucho los límites de este trabajo, y aun así, cualquier conclusión a que se llegase sería discutible. No obstante, es un hecho cierto que existen deseos de reforma y que, en líneas generales, se coincide en afirmar que es necesario crear una Administración prestigiosa, ágil y con los suficientes incentivos para que acudan a la carrera administrativa aquellas inteligencias que sintiéndose con vocación para las funciones públicas, derivan ahora hacia otros cauces más brillantes en lo social y mejor remunerados en lo económico. Al mismo tiempo, es preciso abordar la reforma sin prejuicios legislativos, con criterio actual y con miras a un futuro, no tan lejano como parece, en que España posea una Administración coherente, eficaz y firmemente arraigada.

Por de pronto, y limitándonos al momento actual, hemos de resaltar la falta de adecuación existente hoy en día entre los diversos escalones jerárquicos establecidos en los Cuerpos de la Administración civil del Estado, y el cometido funcional asignado a cada uno de ellos. Existen siete clases de auxiliares, dedicadas todas ellas a la ejecución de una misma práctica administrativa, y existen tres clases de jefes de Negociado y cuatro de jefes de Administración, que, en una gran mayoría de los casos, ejercen funciones propias de un oficial administrativo.

También hemos de hacer notar el estado actual de atomización admi-

nistrativa en múltiples Cuerpos que, más que colaborar entre sí, se entregan a una pernicioso competencia en cuanto al supuesto prestigio y eficacia de cada uno, con una acusada falta de sentido de cooperación y una carencia de perspectiva sobre el funcionamiento conjunto de todo el complejo administrativo.

Todo ello es imputable a la falta de una concepción orgánica de la Administración en la que Cuerpos y categorías se ordenen con un criterio funcional, y a los deficientes métodos empleados hasta ahora en la selección y formación del personal, como también a la falta de estímulos existentes para su continuo perfeccionamiento, ya que ni el sistema de oposiciones acredita la efectiva capacitación administrativa ni el posterior encasillamiento en un escalafón logra otra cosa que el riesgo de la rutina y el mínimo esfuerzo. Por eso, en la redacción de un nuevo Estatuto, pieza clave de la reforma administrativa, sin la cual todas las restantes estarán condenadas al fracaso, debe atenderse de modo primordial a estos aspectos indicados.

Sin perjuicio de que el nuevo Estatuto regule de modo uniforme las situaciones administrativas, derechos, deberes y remuneraciones de todas las personas que se vinculen de modo permanente al servicio de la Administración, en la parte que corresponde a la selección, formación, clasificación y perfeccionamiento de los funcionarios, creemos que deberían hacerse determinadas excepciones, por la configuración y cometidos específicos de las funciones. Los demás habrían de ser conjuntamente considerados a efectos de su selección, formación y clasificación, de acuerdo con el siguiente o parecido esquema:

CUERPOS DE LA ADMINISTRACION Y CATEGORIAS DENTRO DE ELLOS

- 1.º CUERPO AUXILIAR DE LA ADMINISTRACIÓN $\left\{ \begin{array}{l} a) \text{ Auxiliares administrativos (clase única).} \\ b) \text{ Secretarios de Despacho (clase única).} \end{array} \right.$

Estas dos modalidades de auxiliares constituirían categorías independientes entre sí, sin acceso de una a la otra, y su cometido sería, respectivamente, el que hoy se asigna al Cuerpo auxiliar y el de personal de Secretarías particulares. A los primeros se les exigirían conocimientos suficientes de mecanografía y taquigrafía; práctica administrativa general; práctica de máquinas calculadoras, multicopistas, magnetofónicas y de otras que la Administración vaya adoptando; cálculo aritmético elemental; ortografía y caligrafía, y nociones de dibujo lineal y rotulación. Y a los segundos: teoría

y práctica administrativas; redacción de documentos; elementos de cálculo contable y estadístico, y dos idiomas, a más de acreditar una cultura general de tipo medio y poseer un esmerado trato social y don de gentes.

- | | | |
|--|---|--|
| 2.º CUERPOS ASESORES DE
LA ADMINISTRACIÓN
(independientes entre sí) | } | Asesores jurídicos.
Asesores de Economía.
Ingenieros (de diversas ramas).
Peritos (ídem íd.).
Arquitectos.
Médicos.
Intérpretes.
Etc., etc. |
|--|---|--|

Deberían poseer en el momento de su ingreso el título propio de su carrera y una aceptable formación en teoría administrativa y organización administrativa española.

- | | | |
|--|---|--|
| 3.º CUERPO TÉCNICO DE LA
ADMINISTRACIÓN | } | Oficiales administrativos (<i>clase única</i>).
Jefes de Negociado (<i>clase única</i>).
Jefes de Sección (<i>clase única</i>).
Jefes de Administración (<i>clase única</i>).
Jefes Superiores de Administración Civil (<i>clase única</i>). |
|--|---|--|

Entre la solución tradicional de exigirles previamente la obtención de un título universitario, sin tener en cuenta que ninguno de los actuales faculta rotundamente para el ejercicio del cometido administrativo, y los que abogan por constituir a la carrera administrativa un título especial obtenido a través de una Escuela Superior similar a las existentes para otras actividades profesionales—criterio éste más acorde con las exigencias que la realidad del momento impone—, abogaremos de momento por la solución ecléctica de exigir la aprobación previa en las Facultades correspondientes, mediante las oportunas dispensas que a estos fines concedería el Ministerio de Educación Nacional, de las siguientes disciplinas con carácter obligatorio: Introducción al estudio de la Filosofía e Historia de las Doctrinas Filosóficas; Derecho Político, Español y Comparado; Derecho Administrativo (parte general); Historia Política Universal y de España en las Edades Moderna y Contemporánea; Historia del Pensamiento Político Universal y Doctrina Política Española, y Teoría y Ciencia de la Administración. Y con carácter electivo, la aprobación de otras cuatro asignaturas escogidas de entre las siguientes: Derecho Natural; Derecho Internacional Público; Instituciones de Derecho

Privado; Instituciones Económicas e Historia de las mismas; Historia de la Cultura; Economía Política; Hacienda Pública; Política Económica; Política Social; Derecho del Trabajo; Matemáticas para Economistas, y Matemática Estadística.

A continuación realizarían el examen de ingreso en una Escuela Nacional de Estudios Administrativos que habría de crearse a estos fines, donde cursarían estudios por el tiempo y en la forma que seguidamente exponemos.

SELECCION Y FORMACION DE TODOS LOS FUNCIONARIOS PERTENECIENTES A LOS DIVERSOS CUERPOS

A) PARA EL CUERPO AUXILIAR EN SUS DOS CATEGORÍAS

Se les convocaría a la realización de las pruebas teórico-prácticas necesarias, de acuerdo con los conocimientos que han de exigirse a cada categoría, expuestos anteriormente, y los aprobados seguirían un cursillo de perfeccionamiento y habituación durante seis meses en la Escuela Nacional de Estudios Administrativos. Al finalizar el cursillo, serían destinados indistintamente a los diversos organismos de la Administración, según las necesidades de personal de esta clase existente en los mismos, y a lo largo de su vida profesional podrían solicitar y obtener el traslado a distintos Departamentos ministeriales.

B) PARA LOS CUERPOS ASESORES

Efectuarían una oposición de ingreso, y los aprobados en la misma cursarían estudios durante un año en la Escuela Nacional de Estudios Administrativos, donde se les perfeccionaría en el conocimiento de las materias y leyes administrativas y se les capacitaría para desarrollar su cometido técnico en función del servicio a la Administración. Al terminar con aprovechamiento el curso, serían destinados al servicio de un Ministerio, al cual quedarían adscritos durante toda su vida administrativa.

C) PARA EL CUERPO TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN

Oposición única para todos los aspirantes—sin discriminar, a priori sus posteriores destinos—, en la que por los métodos más adecuados y huyendo

en lo posible de los torneos memorísticos al uso, demostrasen los examinandos una vasta formación cultural y una estimable formación filosófica, jurídica y político-económica. Los aprobados en esta oposición pasarían a cursar dos años en la Escuela Nacional de Estudios Administrativos, el primero de los cuales, que sería eliminatorio, se dedicaría a una capacitación administrativa teórico-práctica de carácter general, predominando la visión de conjunto sobre la totalidad de la Administración pública española y resaltando la íntima conexión que ésta tiene con la política en todos sus aspectos en cuanto la Administración es el único medio posible por el que las decisiones políticas pueden plasmarse en realidades al servicio del bien común nacional o internacional. Al terminar este primer curso, formularía cada aspirante aprobado la elección de un órgano de la Administración (o de varios, por orden de preferencia) a efectos de su futuro destino; o bien se les designaría automáticamente a aquellos para los cuales hubiesen demostrado a lo largo del curso mayores aptitudes. El segundo curso, no eliminatorio, se destinaría a completar la formación teórico-práctica del futuro funcionario con un sentido de especialización orientado de modo exclusivo hacia aquel servicio administrativo en el que más tarde han de ejercer su actividad.

Este Cuerpo Técnico de la Administración se nutriría así de un plantel de hombres bien preparados, y constituiría la verdadera columna vertebral de la Administración española, asesorado en las cuestiones técnicas especializadas por los funcionarios de los Cuerpos asesores correspondientes, y auxiliado siempre por los del Cuerpo Auxiliar en sus dos modalidades.

REGIMEN DE ASCENSOS

Al constituirse el Cuerpo Auxiliar y los diversos Cuerpos asesores en categorías únicas e independientes entre sí, es obvio que desaparecería el escalafón y los ascensos serían solamente económicos, mediante la percepción de bienes, pero conservando siempre cada funcionario la misma jerarquía administrativa, sin que pudieran establecerse otras preferencias para traslados de destino o a puestos de mayor responsabilidad que la antigüedad en el Cuerpo y una hoja de servicios limpia de sanciones.

En cuanto al Cuerpo Técnico de la Administración, desaparecería también el escalafón, y los ascensos de categoría se efectuarían solamente, y a voluntad propia, por medio de pruebas adecuadas (acertada resolución de casos prácticos hipotéticos; *tests* de inteligencia y de recto criterio; estudios sobre ciencia y práctica administrativas; comprobaciones sobre la capacidad

de organización, de dirección y de mando, etc.). Estos exámenes se convocarían anualmente para cubrir las vacantes existentes en cada categoría, y a ellos podrían presentarse solamente los funcionarios de la categoría inmediata inferior que llevasen por lo menos tres años ininterrumpidos en su anterior situación y destino, y caso de no resultar aprobados, podrían repetirlos hasta un total de tres veces en convocatorias distintas. El número de aprobados en cada convocatoria no podría ser superior al número de vacantes existentes en ese momento dentro de las respectivas categorías, aumentado en un 10 por 100, que quedaría en expectación de destino. La máxima categoría a que podría llegarse por medio de exámenes sería la de jefe de Administración.

Al mismo tiempo, y con objeto de estimular su permanencia en el servicio a la Administración, aun cuando no se sintiesen capacitados para sufrir las pruebas de ascenso o no superasen las mismas, todos los funcionarios del Cuerpo Técnico habrían de gozar de la percepción de bienes, los cuales, al igual que en los otros Cuerpos, se incrementarían al sueldo base de la categoría, formando unos solos haberes con efectos para la jubilación, sin perderse el derecho a los mismos más que en el caso de permanecer un tiempo superior a dos años en situación de primera excedencia voluntaria, o en el momento de obtener la segunda o siguientes, comenzándose entonces a contar para la percepción de nuevos bienes a partir de la fecha del último reingreso.

COMETIDO FUNCIONAL DE LAS DISTINTAS CATEGORIAS ADMINISTRATIVAS

Examinada ya anteriormente la misión que atribuímos en el supuesto que desarrollamos a las dos categorías del Cuerpo Auxiliar y a los distintos Cuerpos asesores, pasemos a exponer lo que en nuestro criterio constituiría el cometido del Cuerpo Técnico de la Administración en cada una de sus categorías, haciendo notar, de paso, la conveniencia de que cada funcionario cumpliera precisamente la función que jerárquicamente le correspondiese, y que sería así:

OFICIALES ADMINISTRATIVOS

Serían los encargados de dirigir, ejecutar y responsabilizarse, bajo la directa dependencia de un jefe de Negociado, de la marcha administrativa de un asunto concreto a ellos encomendado, siendo ayudados en sus funciones por un auxiliar administrativo.

JEFES DE NEGOCIADO

La reunión de dos o más asuntos, servidos, respectivamente, por un oficial administrativo y que posean unidad de origen y finalidad, constituiría un Negociado regido por un jefe de Negociado, el cual tendría directamente vinculados a él dos auxiliares administrativos y, en casos excepcionales, un secretario de Despacho.

JEFES DE SECCIÓN

La reunión de dos o más Negociados que entiendan en una misma materia administrativa y cuya coordinación entre sí sea necesaria, constituiría una Sección dirigida por un jefe de Sección, con el que despacharían y al que rendirían cuenta de su gestión los jefes de los respectivos Negociados que la Sección encuadrase. Estos jefes de Sección estarían directamente ayudados por los auxiliares administrativos que fuesen precisos y por un secretario de Despacho, y podrían recabar, siempre que fuese conveniente, el informe de un funcionario asesor en las materias de su incumbencia.

Los jefes de Sección despacharían con el jefe administrativo máximo de su dependencia (Delegados provinciales, Gobernadores civiles, Directores generales, etc.), y de entre los funcionarios que poseyeran esta categoría, serían nombrados necesariamente los secretarios de dependencias provinciales, Patronatos, Juntas y organismos similares.

JEFES DE ADMINISTRACIÓN

Serían los asesores técnicos en materia administrativa afectos a los altos puestos de la Administración, encargados de la redacción de proyectos, evaluación de informes, orientación sobre planificación administrativa, etc., en un marco que no rebasase nunca el Departamento ministerial. De entre los funcionarios que llegasen a esta categoría se nombrarían los delegados de dependencias provinciales, secretarios de Direcciones generales, oficiales mayores de los Ministerios, secretarios nacionales de organismos autónomos, etc.

JEFES SUPERIORES DE ADMINISTRACIÓN CIVIL

Serían designados por Decreto aprobado en Consejo de ministros de entre aquellos jefes de Administración de más de cuarenta años de edad,

que llevasen, por lo menos, tres en su anterior categoría, y que por sus cualificados servicios a la Administración, por su limpio historial profesional, moral y político y su acreditada competencia en materias de Administración pública, puesta de manifiesto a través de estudios, monografías, colaboraciones en revistas especializadas, etc., se hicieran acreedores a esta alta distinción. Gozarían de los máximos honores y prerrogativas dentro de la Administración y de la sociedad española y serían los máximos asesores en materia de Administración, y de entre ellos se designarían los titulares de los altos cargos permanentes del Estado.