

# Los quinquenios en los Cuerpos Nacionales de la Administración Local

Al publicarse la Orden del Ministerio de la Gobernación de 3 de noviembre de 1942, aclarando la de 24 de junio del propio año, sobre la percepción de quinquenios por los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local, se produjo no pequeña desorientación sobre la fórmula seguida.

Llama, en efecto, la atención el criterio de que las cantidades a percibir por los diversos quinquenios hayan de determinarse, todas ellas, en función del sueldo actual del empleado. Esto, a primera vista, parece inadecuado al verdadero carácter que al quinquenio se asigna. Más lógico parecería que la cuantía de cada quinquenio se fijara en relación con el sueldo que el funcionario disfrutase en el momento de consolidarlo.

No obstante, el criterio fué reiterado por el propio Ministerio en la Orden de 31 de marzo de 1944, que regula los quinquenios de los Directores de Bandas de Música Civiles (Cuerpo de estructura orgánica similar a los de Secretarios, Interventores y Depositarios), lo que nos induce a tratar de exponer sus posibles fundamentos.

Una concepción primaria del quinquenio, como aumento periódico de sueldo, se basa en la idea de compensación al funcionario por la falta de ascenso: es la clásica subida de sueldo en Empresas; son los antiguos quinquenios en el Ejército, y es, en último término, la propia concepción seguida por la Ley Municipal de 1935 al disponer, en su artículo 165, que "todos los funcionarios disfrutarán de mejoras quinquenales, consistentes, por lo menos, en un 10 por 100 de sus sueldos".

En efecto, lo que la Ley de 1935 preceptúa como obligatorio es que el sueldo de cada empleado municipal debe ser aumentado periódicamente, cuando menos en un 10 por 100 cada cinco años; o, dicho de otro modo, que el sueldo de un funcionario en determinada fecha ha de ser superior, cuando menos en un 10 por 100, al que disfrutaba en igual fecha cinco años antes.

Esta regulación de los quinquenios, así configurada, puede tener acertada aplicación a los empleados que lo son exclusivamente de la plantilla de una Corporación.

Mas la complicación surge en el momento en que el funcionario, por la constitución orgánica del Cuerpo a que pertenece, puede pasar normalmente a prestar sus servicios a otra Corporación. Este traslado quiebra la aplicación práctica de la concepción primaria del quinquenio. ¿Qué derechos puede alegar el funcionario ante la nueva Entidad de que pasa a depender? Porque, en primer lugar, en la nueva Corporación no han transcurrido años de servicios, y, en segundo lugar, el funcionario, si quiere, puede aspirar a mejorar pasando a otra plaza mejor dotada. Claro ejemplo de esta perplejidad lo hallamos en los artículos 39 y 84 del Reglamento de funcionarios municipales, de 23 de agosto de 1924: mientras en el primero de dichos artículos se establece el carácter personal del derecho a los quinquenios, aunque el Secretario cambie de plaza; en el 84 se dispone que, a falta de acuerdo en contrario, los aumentos por quinquenios no son obligatorios para otra Corporación a la que el interesado pase a prestar sus servicios...

Y es que la concepción primaria de lo que es el quinquenio sólo nos da el aspecto aparente, en una de sus aplicaciones, de lo que debe ser su verdadera naturaleza. El quinquenio no puede ser una simple compensación al funcionario por la falta de ascenso o aumentos de otro carácter; es, debe ser, una verdadera remuneración—aparte del sueldo—a la práctica continuada de unas funciones públicas, a la experiencia adquirida en el desempeño de las mismas, independientemente de que el funcionario pueda mejorar de categoría, o de que sus servicios—si son de la misma naturaleza—sean prestados a una u otra Corporación: en todo caso, la Corporación que utilice esos servicios “experimentados” será la que haya de satisfacerlos. El quinquenio debe percibirse con el sueldo, pero no es sueldo propiamente dicho; es una adición a él.

Ahora bien; si tenemos ya este concepto, más afinado, del quinquenio, hemos de fijarnos, por otra parte, en la estructura orgánica del Cuerpo o Cuerpos a que pertenecen los funcionarios que van a ser los titulares de tal derecho.

Los llamados Cuerpos Nacionales de la Administración Local (Secretarios, Interventores y Depositarios, y, análogamente, los Directores de Bandas de Música), tal como actualmente se hallan organizados—aunque en el fondo no haya aún elaborada una verdadera doctrina jurídico-administrativa en este aspecto—, no constituyen plantillas rígidas de fun-

cionarios escalafonados por categorías y clases con ascenso automático al producirse vacantes naturales. No; la pertenencia a tales Cuerpos constituye, hoy, una simple aptitud para el ejercicio del cargo: el título de Secretario o de Interventor, es un verdadero título profesional, no un título administrativo (el nombramiento para una plaza es ya distinto); el interesado, conseguido el título, puede ejercer su profesión o no ejercerla, sin que en este último caso pierda por ello derecho alguno: no hay tiempo máximo de excedencia voluntaria, ni siquiera, bien mirado, existe esta situación (aunque en numerosos casos se dé impropriadamente este nombre al hecho de estar o quedar en expectación de destino).

Esta pertenencia al Cuerpo da al interesado, como decimos, capacidad legal para ejercer cargo o plaza en un ámbito o categoría determinada (Secretarías de 1.<sup>a</sup> categoría, Intervenciones de 4.<sup>a</sup>, etc.), según la clase de título obtenido. Y dentro de este ámbito o esfera de capacidad del funcionario, hay cargos de muy distinta importancia, cuya dotación anual (sueldo asignado en presupuesto a la plaza) varía sensiblemente de unas a otras Corporaciones: Secretarías de 1.<sup>a</sup>, las hay, por ejemplo, desde 9.000 a veintitantas mil pesetas de sueldo, o más. Y el funcionario puede aspirar libremente, en el ámbito de su capacidad legal, al desempeño de cualquier plaza dentro de tan variada gama de sueldos. Lo corriente es que cada uno aspire siempre, en los concursos, a que se le adjudique plaza mejor dotada que la que desempeña; mas se puede dar el caso—se da de hecho, aunque, desde luego, no es frecuente—de funcionarios que solicitan plazas peor dotadas que las que desempeñan o han desempeñado anteriormente, bien sea por razones afectivas (patria chica, familia), o de otro orden.

Pues bien; sentado esto, bien fácilmente puede verse que si los quinquenios hubieran de calcularse a base del sueldo que el funcionario disfrutara en el momento de consolidar cada uno de ellos, podría darse el caso—no frecuente, repetimos, pero sí real—de que Secretarios, por ejemplo, que han desempeñado plazas magníficamente dotadas, al lograr un traslado a plaza peor retribuida pasaran a gravar con tales quinquenios, desproporcionados a la función a desempeñar, a Corporaciones económicamente más débiles, que preguntarían—con razón—por qué iban a pagar (según el concepto últimamente expuesto del quinquenio) una “experiencia” que ellas no iban a utilizar sino en menguada proporción.

Y por ello, por ser más justo y por responder a la estructura de estos Cuerpos, es por lo que el Ministerio de la Gobernación ha sentado el criterio de que los quinquenios han de calcularse—todos los de cada

funcionario de los Cuerpos Nacionales—en función de sueldo asignado a la plaza que en cada momento desempeñe. Aparte de estas razones de justicia y correcto criterio jurídico, que son las fundamentales, la determinación exacta de la cuantía del derecho es sumamente más fácil en cualquier ocasión, ya que se reduce a comprobar el total de servicios computables en el Cuerpo respectivo y a efectuar el correspondiente cálculo del tanto por ciento sobre el sueldo fijado a la plaza (el 10 por 100 si es un quinquenio, el 20 por 100 si son dos, el 30 por 100 si son tres, etc.).

Cierto que puede argüírse que buen sobreprecio adquiere la “experiencia” de un funcionario al mejorar éste de cargo; que aquélla carece entonces de todo valor fijo al variar con los traslados de la persona que la ha adquirido y, en último término, que es gravar con exceso a las Corporaciones de mejores plazas, ya que tienen que pagar unos servicios anteriores de mínima importancia como si hubieran sido de más.

Pero, en primer lugar, lo que se paga con el quinquenio no es la experiencia en sí, sino el caudal de la misma que se utiliza o redonda en provecho de la función que el titular desempeñe en cada momento; caudal, por lo tanto, variable según la importancia de dicha función, de los servicios que efectivamente presta. En segundo lugar, no es injusto gravar más a las Corporaciones económicamente más fuertes—que son, precisamente, las que mejores plazas sostienen—, aparte de que la realidad viene demostrando (basta consultar los presupuestos) que una gran mayoría de ellas, establecida ya esta nueva reglamentación de los quinquenios, dotan sus plazas con sueldos bastante más elevados que los mínimos obligatorios; y no pocas—quizás por error de interpretación, o con el plausible ánimo de beneficiar a sus funcionarios—acumulan voluntariamente al sueldo el quinquenio o quinquenios primeros para el cálculo de los siguientes.

La solución adoptada por el Ministerio de la Gobernación sobre los quinquenios de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local, ha sido, pues, la acertada y correcta, en nuestro modesto parecer.

ANTONIO CARBALLO

Becario del Instituto de Estudios  
de Administración Local.