

# La carrera y los aumentos periódicos de los empleados municipales en Italia <sup>(\*)</sup>

Las mejoras que forman parte de la carrera administrativa del funcionario, concretamente los aumentos quinquenales, ¿constituyen para quienes ya forman parte del Escalafón, aun antes de devengarlos, un derecho subjetivo cuya modificación perjudicial puede ser objeto de recurso? Esta es la cuestión que el autor se plantea. Y que resuelve en sentido afirmativo.

Pero no menos interés tiene la cuidadosa y clara exposición que el Sr. Gaetano hace de los antecedentes y de la actual regulación jurídica de los funcionarios municipales en Italia.

Ello nos impulsa a salirnos de los estrechos límites de una recensión, y a adentrarnos en unos comentarios que han de proporcionar al lector tema de meditación.

Veamos:

Hay dos sistemas en la organización o estructura de los Cuerpos de funcionarios. El profesor Zanobini los llama «ruolo aperto» y «ruolo chiuso». Su traducción literal sería *escalafón abierto* y *escalafón cerrado*. Pero más exacto quizá, y, sobre todo, más gráfico, nos parece denominarlos respectivamente *escalafón horizontal, por categorías* y *escalafón vertical jerárquico*. Así, al menos, lo hemos preferido para nuestros estudios sobre la materia.

---

(\*) Glosa al artículo de Giuseppe de Gaetano, Vice-secretario general del Ayuntamiento de Marsala: *La carrera y los aumentos periódicos de los empleados municipales*, publicado en la Revista «Nuova Rassegna de Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza», número 6, de marzo de 1950.

En nuestra Administración, sólo tienen escalafones horizontales, por categorías, las Corporaciones pequeñas, algunas grandes, y los Cuerpos Nacionales de la Administración local (más puro, como escalafón abierto u horizontal, el de Secretarios). Por el contrario, los Cuerpos de funcionarios del Estado se hallan organizados en escalafón vertical jerárquico.

Como el lector no ha de estar muy familiarizado con esta diferenciación orgánica —pues los trabajos publicados durante los últimos años en España, sobre funcionarios, se han cuidado de temas de actualidad más que de profundidades técnicas— esbozaremos, a grandes rasgos, las características de ambos sistemas.

El escalafón horizontal, por categorías, se limita a agrupar a los funcionarios del Cuerpo por la índole o entidad de la función que les corresponde desempeñar. Las categorías son exclusivamente motivadas por diferencias de función. (Por ejemplo, en un Cuerpo auxiliar: Auxiliares, Mecnógrafos, Contables. En un Cuerpo técnico: Jefes de Dependencia, Oficiales técnicos. En un Cuerpo de Secretarios: los de grandes Corporaciones, los de Municipios medianos, los de Municipios pequeños). Las categorías son independientes entre sí; el ingreso en cada una de ellas es por selección (aunque puede ser parcial o totalmente restringida entre funcionarios de otra categoría), nunca por ascenso automático. El porvenir económico del funcionario —que puede permanecer toda su vida administrativa en la misma categoría, si no quiere o no logra ser seleccionado en otra— está garantizado fundamentalmente por los aumentos periódicos (quinquenos, cuatrienios, trienios...), en función exclusiva del tiempo de servicios prestados.

El escalafón vertical, jerárquico, por el contrario, es un todo compacto, escalonado en una serie de clases o grados. La carrera del funcionario consiste, esencialmente, en ir ascendiendo por los diversos grados, cada uno de ellos más retribuido económicamente que el grado o la clase inmediata inferior.

Verdad es que, en la práctica, los escalafones numerosos adolecen de impurezas de sistema. Aunque su tipo —horizontal o

vertical— sea inequívoco, aparecen desdibujados con normas híbridas.

Si bien es originario de las pequeñas Corporaciones (su expresión más elemental aparece en la plantilla de un solo cargo), el sistema de escalafón horizontal es técnicamente perfecto. Ante todo, permite la adecuada selección del personal para cada categoría; y responde a una efectiva correspondencia entre la categoría y la función. El progreso económico del funcionario—repetimos— depende, en esencia, de su tiempo de servicios, no de los fallecimientos o bajas de aquellos funcionarios que le preceden.

El escalafón vertical, jerárquico, cerrado, resulta convencional, artificioso, tanto en el número y denominación como en la extensión de sus clases o grados, que, en realidad, son la resultante deforme de un continuo forcejeo en que los funcionarios pugnan por lograr una ampliación en el número de puestos de las clases o grados superiores (escalafones macrocéfalos). Mezcla, en la colectiva marcha ascensional, al funcionario idóneo y al inepto. Prácticamente desemboca, o en un aquilosamiento del servicio o en una ruptura del orden jerárquico que queda en algo puramente nominal (llegan a desempeñar funciones directivas, funcionarios de grados inferiores, y... viceversa).

Tras estos comentarios, podrá el lector comprender fácilmente lo ocurrido en Italia, tal como nos lo explica el articulista.

En 1919 se estableció un sistema de escalafón horizontal, por categorías, para los funcionarios del Estado. Se regularon los aumentos periódicos, hasta un máximo de ocho (cada cuatro años, los seis primeros aumentos; los dos últimos, cada cinco años) cifrados en cantidades fijas (menores las de los últimos quinquenios), que venían a representar entre un 20 y un 15 por 100 del sueldo base. En los Municipios también imperaba el sistema de escalafón horizontal.

Mas en 1923 —ignoramos por qué causas o con qué objeto— el Estado italiano modifica su criterio, y dispone un ordenamiento jerárquico para el personal de la Administración Central. En previsión de congestiones en la escala de ascensos, mantiene,

siquiera en mínimas proporciones, unos reducidos complementos periódicos.

Los Secretarios municipales en Italia eran nombrados por las propias Corporaciones, entre sus funcionarios. El cargo de Secretario constituía la cumbre de la carrera administrativa del funcionario municipal de cada Corporación. Mas en el año 1928 se constituye un Cuerpo de Secretarios, de carácter nacional, mejor dicho, estatal, y se organiza dicho Cuerpo en escalafón vertical, jerárquico, con ocho clases o grados; como residuo, se mantienen unos mínimos complementos periódicos para paliar la tardanza en los ascensos.

El aspecto actual del escalafón de Secretarios municipales en Italia (datos tomados del citado núm. 6, y del núm. 8 de la misma Revista) es:

I.	31	Secretarios generales de 1. <sup>a</sup> clase (hasta 2 aumentos).
II.	38	» » de 2. <sup>a</sup> » ( » 2 » ).
III.	92	Secretarios jefes de 1. <sup>a</sup> » ( » 2 » ).
IV.	327	» » de 2. <sup>a</sup> » ( » 3 » ).
V.	704	» » de 3. <sup>a</sup> » ( » 3 » ).
VI.	2071	Secretarios de 1. <sup>a</sup> clase..... ( » 3 » ).
VII.	3321	» de 2. <sup>a</sup> » ..... ( » 4 » ).
VIII.	453	» de 3. <sup>a</sup> » ..... ( » 4 » ).

El Sr. Gaetano pone de relieve que, prácticamente, esto ha cercenado las ventajas económicas que suponían los aumentos periódicos de cuantía notable en el sistema de escalafón horizontal. Hoy puede ocurrir que un Oficial Mayor, perteneciente al escalafón horizontal de su Corporación, al encontrarse en la plenitud de su carrera administrativa, con seis quinquenios, por ejemplo, reúna una retribución total superior a la del Secretario de la misma Corporación, aunque el Secretario cuente con análoga edad y tiempo de servicios prestados. Es cierto que la Ley toma como referencia el sueldo del Secretario para fijar la cuantía de los haberes de empleados municipales. Mas esta gradación —razonable en cuanto a los sueldos base— se pierde con el transcurso del tiempo de servicios; se pierde en menoscabo del Secretario. Y dos disposiciones del propio año 1928 denotan que el legislador no ignoró que esto ocurriría.

A juicio del autor, estas modificaciones reglamentarias, que implican reducción en las ventajas automáticas de una carrera, lesionan verdaderos derechos subjetivos. Los aumentos periódicos (quinquenios, etc.), cuando son automáticos, dependiendo pura y exclusivamente del mero transcurso de tiempo de servicios, constituyen —aun antes de haber sido devengados— verdaderos derechos subjetivos, que la Administración no puede suprimir o mermar en perjuicio del funcionario que ya ha ingresado en el Cuerpo. Cita, en apoyo de su tesis, el criterio, análogo, del profesor D'Alessio, y la doctrina del Consejo de Estado italiano en un dictamen de 16 de abril de 1924.

La solución afirmativa que da el articulista —los aumentos periódicos, aun los no devengados, constituyen verdaderos derechos, no simples expectativas de derecho— nos parece jurídicamente defendible. Pero el planteamiento de la cuestión, así, es incompleto. Le falta un aspecto fundamental: el contenido de ese presunto derecho; es decir, su cuantía. No lo desconoce el autor, pero se limita a una breve alusión, sin ahondar en el problema. Pasemos a examinarlo.

Puede la Administración fijar los aumentos periódicos en cifras absolutas (quinquenios de 500, de 1.000 pesetas). En este caso, no hay duda: la cuantía del derecho adquirido es la cantidad establecida reglamentariamente.

Mas los aumentos periódicos pueden ser fijados —lo son, mucho más frecuentemente— en forma de porcentaje del haber o sueldo (10 por 100, 12 por 100, etc). En este supuesto, ¿cuál es el contenido del derecho adquirido? ¿Lo es el propio porcentaje, con todas las consecuencias? ¿O lo es simplemente la cifra absoluta que representa su cálculo sobre el sueldo concreto? Planteado sobre un aspecto real de nuestro Derecho vigente: los actuales funcionarios municipales españoles, ¿tienen ya derecho adquirido a que sus quinquenios consistan siempre, cuando menos, en un 10 por 100 del sueldo base, incluso cuando éste sea elevado en virtud de una nueva reglamentación? ¿O, por el contrario, la Administración, al establecer sueldos-base más favorables, tendría facultad para reducir el porcentaje de cada quinquenio a un 8 ó a un 7 por 100 con tal de que la cuantía glo-

bal de la nueva remuneración no implicase una rebaja —actual ni futura— de los anteriores haberes? Modestamente, pero con plena convicción, sustentamos este último criterio. Es decir, el contenido del derecho es, únicamente, la cuantía o cifra absoluta resultante de los cálculos que procedan. El porcentaje, por sí, no constituye, no puede constituir, un derecho subjetivo. La cláusula, consagrada por la doctrina y por el Derecho positivo, de que *los sueldos son irrebajables* no afecta sólo a los ya devengados; debe interpretarse extensiva a aquellos sueldos futuros que se devenguen automáticamente por el mero transcurso del tiempo, pero esa irrebajabilidad respecta sólo a la cuantía absoluta, traducida —en España— en pesetas; no a porcentajes que —repetimos nuestra tesis— la Administración puede rectificar libremente con tal de que no impliquen una rebaja en la citada cuantía absoluta de la remuneración.

No es preciso ponderar la trascendencia del problema. Consideremos que en nuestra Patria se vienen prodigando últimamente las regulaciones en forma de coeficientes porcentuales. Que los quinquenios de nuestros funcionarios municipales están así regulados. Que, incluso, lo están de ese modo los propios sueldos mínimos de Interventores y Depositarios. Y, por último, lector, que siempre han sido fijados en forma de porcentaje los derechos de carácter pasivo.

No hemos pretendido impugnar el meritorio artículo del señor Gaetano; ni, mucho menos, haber dado una solución incontestable. Sí, en cambio, atraer la atención de nuestra doctrina, que desplazada, en esta materia, hacia temas fragmentarios de actualidad, ha descuidado avanzar por el camino —técnicamente ortodoxo, superior a muchas regulaciones de entonces y de hoy— que Calvo Sotelo apuntó en los Estatutos.

A. C. C.