

LA REMUNERACION DE LOS FUNCIONARIOS

POR

ANGEL MARTÍN DíEZ-QUIJADA

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. CONCEPTO DE FUNCIONARIO.—II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA REMUNERACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS: A) La tesis de la remuneración como asignación alimenticia. B) La tesis del sueldo como derecho «ex lege». C) La tesis de la remuneración como indemnización. D) La tesis de la remuneración como contraprestación.—III. EL SUELDO.—IV. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FUNCIONARIOS Y DE SU REMUNERACIÓN: A) Censo de funcionarios. B) Evolución de la remuneración. C) El nivel de la remuneración y la moral de los funcionarios. D) Las asignaciones accesorias del sueldo y su clasificación. E) La evolución de la remuneración y de su poder adquisitivo. F) Las escalas de remuneración y su amplitud.—V. DIRECTRICES PARA UNA POLÍTICA DE REMUNERACIÓN DE FUNCIONARIOS.

INTRODUCCIÓN.

Si algún tema inédito existe en el Derecho administrativo español, ninguno como éste merece esta calificación. Vanos serán los esfuerzos del investigador por encontrar otra referencia al tema que alguna breve alusión en los manuales al uso o algún artículo en alguna revista, enfocando este problema en su desenvolvimiento práctico. Y, desde luego, el tema no es baladí en un país con más de medio millón de funcionarios que, como en los demás, constituyen una fuerte proporción de la población activa.

Desgraciadamente, hemos de acudir exclusivamente a la bibliografía extranjera que, si poco nutrida, nos proporciona las obras suficientes para redactar un ensayo en el que se contengan, con la contemplación de la situación al respecto en España, las directrices más aconsejables para establecer una política de remuneración.

Si la bibliografía española sobre el tema es nula, los datos estadísticos de que podríamos valernos son casi inexistentes. Hasta tal punto es esto, que el Estado desconoce el número de sus funcionarios y lo que le

cuestan (1). De ahí que cuando del plano teórico tratamos de descender al terreno de la realidad nos encontramos sin otra orientación que la que nos pueden facilitar los datos estimativos, obtenidos a partir de los escasos que nos constan con certeza y de las más escasas informaciones que hemos podido obtener.

I.—CONCEPTO DE FUNCIONARIO.

Cuestión previa al examen de la materia específica del tema es la determinación de quiénes son funcionarios. Para ello es necesario abordar la delimitación de este concepto. El contenido conceptual de «funcionario», desde el punto de vista lexicográfico, queda perfectamente delimitado sin añadirle el calificativo de «público», que constituye un aditamento de muy frecuente uso, pero innecesario. Ha sido abandonado por los tratadistas de la función pública en el Derecho administrativo y, además, el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define al funcionario con una impropiedad, por otra parte, que más adelante se pondrá de relieve, considerando tal a todo dependiente del Estado.

Tratar de fijar la noción del funcionario a través del empleo que de este término hace el legislador sería un inútil esfuerzo, porque su uso es relativamente reciente y carece también de estabilidad por causa de los variados criterios que rigen su empleo. En el orden temporal, este término sólo comenzó a generalizarse a principios de este siglo. A mediados del pasado, al dependiente del Estado se le denominaba «empleado», simplemente, o empleado del Estado (2).

A esta variedad de criterios para definir el concepto de funcionario se debe el que algunos autores desistan de adoptar una definición y se limiten a aceptar los criterios de los prácticos de la Administración. Tal hace Roger GREGOIRE (3), y lo mismo efectúa André TIANO (4).

A este respecto reina una gran confusión, introducida precisamente

(1) BENÍTEZ DE LUGO, en «Documentación Administrativa», núm. 14, pág. 10.

(2) En el *Diccionario jurídico-administrativo*, dirigido por MASSA SANGUINETI, comenzado a publicar en Madrid en 1850, no se encuentra la palabra «funcionario», denominándosele «empleado». En la *Enciclopedia jurídico-española*, del editor FRANCISCO SEIX, cuya publicación se autorizó en 1910, se halla que en 1880 se denomina al dependiente de la Administración «empleado» y raramente «funcionario». En las disposiciones de la última década del siglo el empleo de ambos términos se equilibra, y en los primeros años del siglo actual la denominación de «funcionario» es más generalmente empleada.

(3) *La fonction publique*, París, 1954, pág. 12.

(4) *Les traitements des fonctionnaires et leur détermination*, París, 1957, pág. 23.

por esta falta de concordancia entre los diversos conceptos del funcionario (5). Evidentemente se sigue de ello que el concepto no está suficientemente elaborado (6) y que se hace necesaria una reconsideración de los criterios que han inspirado las diversas definiciones. Esto lo ha efectuado en nuestra doctrina VILLAR PALASÍ (7) y constituye ello un paso adelante en la tarea de llegar a un criterio unitario para delimitar el contenido conceptual de la noción de funcionario.

Pero no es sólo la doctrina quien no se encuentra acorde en la fijación del concepto del funcionario, sino que el legislador ha contribuido no poco a la confusión reinante, por su oportunismo al definir al funcionario según la finalidad perseguida en cada disposición. Este está recurriendo últimamente a distinguir diversas clases de funcionarios que van a aumentar no poco la confusión general al respecto (8).

Al efectuar un estudio sobre la remuneración de los funcionarios no nos es indiferente esta variedad de definiciones, porque indeclinablemente debemos decidirnos por alguno de los criterios empleados por la doctrina para determinar quiénes son funcionarios y van a ser, consiguientemente, objeto de este trabajo.

Aun adoptando la conocida definición de Gaston JÈZE (9), y que consideramos la más viable, debemos recurrir a un análisis de la función que desarrolla en nuestra función pública el personal de algunos organismos, porque pese a que detentan una inconcusa competencia de la Administración, han aprovechado la coyuntura que les ha brindado el momento de su propia creación o de su reorganización para acogerse a una ordenación legal que juzgan más favorable, cual es la prevista en la Ley de Entidades Estatales Autónomas. En este caso no dudamos en calificar a su personal como funcionario público (10).

(5) François PERROUX dice: «... et précisément la non-concordance des notions des fonctionnaires qui peuvent être élaborées dans les différents domaines du Droit ajouté à la confusion». *Les traitements des fonctionnaires*, París, 1933.

(6) MEYLAN, *La función pública española en la doctrina científica*, Madrid, 1962, página 22.

(7) *Derecho administrativo*, obra policopiada. Facultad de Derecho de Madrid, página 257.

(8) Según nuestras noticias, el anteproyecto de Ley general de Funcionarios civiles del Estado prevé la división de éstos en funcionarios de carrera y funcionarios de empleo. Además, se prevén los eventuales e interinos, así como los asalariados, sometidos a la jurisdicción laboral, y los contratados para trabajos especiales, sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa.

(9) «Los funcionarios públicos propiamente dichos son los individuos investidos de un empleo permanente, normal para el funcionamiento de un servicio público». *Les principes généraux du Droit administratif*, París, 1930.

(10) El reclutamiento de éstos se ha hecho casi siempre entre los funcionarios de los diversos Cuerpos de la Administración del Estado, pasando a los nuevos Cuerpos en el

Naturaleza jurídica de la remuneración de los funcionarios.

La actuación de los funcionarios discurre sobre la doble vertiente de sus deberes y sus derechos. Entre estos últimos, quizá los más importantes, porque son los que impulsan a la mayoría de los funcionarios a aceptar su adscripción al servicio público, son los derechos de contenido patrimonial, constituidos por las cantidades en dinero percibidas como remuneración de su actividad y por aquellas otras ventajas *in natura* económicamente valorables.

Por la definición de funcionario que hemos aceptado, no son objeto de atención en este estudio aquellas funciones honorarias que son desempeñadas gratuitamente; aunque dicho sea de paso, es difícil que exista hoy alguna que no lleve anejo algún aliciente económico, si bien no reciba la denominación de sueldo. Nuestra atención se centra, por consiguiente, en el funcionario profesionalizado que percibe una remuneración por sus servicios.

Esta remuneración se descompone en dos partes; una actual, constituida por el sueldo y otras cantidades percibidas en concepto de gratificaciones o indemnizaciones, además de las ventajas en especie, y otra, eventual y futura, integrada por los derechos pasivos a percibir en la situación de jubilado.

La pregunta que podríamos hacernos acerca de la razón de que el Estado remunere los servicios que se le prestan, cuando podría imponerlos en uso de su soberanía con carácter gratuito, nos conduce directamente a estudiar la naturaleza jurídica de la remuneración funcional.

Esta se halla directamente vinculada con la concepción que se adopte acerca de la naturaleza de la relación de dependencia del funcionario (11).

Son cuatro las principales teorías emitidas para explicar su naturaleza jurídica (12).

concepto de agregados para el servicio y quedando luego en ellos mediante un simulacro de concurso restringido.

(11) François PERROUX, op. cit., pág. 63.

(12) Una clara exposición de estas teorías podemos verla en la obra de Arturo LENTINI *Istituzione di Diritto Amministrativo*, Roma, 1939, págs. 564 y sigs.

A) *La tesis de la remuneración como asignación alimenticia.*

VILLAR PALASÍ (13) ha clasificado en cinco grupos los distintos criterios tenidos en cuenta para firmar el carácter alimenticio del sueldo, cuyos argumentos examinamos a continuación:

a) *El argumento de la exclusión del contrato.*—Se basa en que sus autores no admiten el carácter contractual de la relación de servicio, por lo que concluyen que la remuneración no puede ser una contraprestación por el servicio realizado. La remuneración es, al parecer de éstos, una asignación alimenticia de acuerdo con las necesidades y el rango del funcionario.

b) *El argumento de la cuantía de los sueldos.*—Se funda en la observación de que las remuneraciones de los sueldos, según pretenden los partidarios de esta doctrina, son inferiores a las de las correspondientes categorías del sector privado. Esta teoría parece insostenible, después de las rigurosas comprobaciones estadísticas efectuadas por TIANO en Francia, las que desmienten esta supuesta inferioridad, que sólo existe para las remuneraciones de algunos pocos funcionarios de las categorías máximas (14).

c) *El argumento de la modificabilidad legal.*—Si las remuneraciones pueden ser libremente modificadas por la Ley, comportan estas modificaciones una variación del nivel de pensiones alimenticias. El argumento es hoy inviable; actualmente no se conocen las modificaciones regresivas de los sueldos. El mecanismo utilizado en diversos países (Francia, Inglaterra y los Estados Unidos), fué el de establecer nuevos impuestos sobre los sueldos o incrementar los ya existentes, procedimiento utilizado en el período de la recesión económica mundial de los años de 1909 a 1933. Es evidente que aunque los efectos prácticos se traducían en una disminución de las remuneraciones nominales y reales, el substrato jurídico del procedimiento utilizado era muy diferente del de una disminución de los tipos de remuneración, pues se trataba simplemente de una alteración de la presión fiscal (15).

(13) Op. cit., pág. 409.

(14) Op. cit., pág. 23.

(15) H. MARAVALL CASESNOVES, en «Cuadernos de Política Social», núm. 10, abril-junio 1951, dice: «Esta vuelta, esta regresión, ¡qué difícil será que pueda producirse!; los acontecimientos económicos habrán de ser de una extrema gravedad social para que el legislador se encuentre con poder moral bastante para ordenar una baja de los salarios».

d) *El argumento de la «indebiti retentio»*.— Se fundamentan sus sustentadores en que la jurisprudencia de algunos países viene fallando que el funcionario que ha obtenido indebidamente una mejora económica no está obligado a devolver lo que percibió de buena fe. Pero estos fallos no se fundan en el carácter alimenticio de las cantidades recibidas, sino en la doctrina civilística acerca de los actos realizados de buena fe.

e) *El argumento de la inembargabilidad*.—El hecho de que en los países de régimen estatutario de la función pública, la remuneración de sus agentes sea inembargable e impignorable, ha servido de argumento para defender la naturaleza alimenticia de su remuneración.

Es erróneo este criterio, porque la prohibición de embargo y pignoración de los sueldos tiene su fundamento en la finalidad de evitar perjuicios para el servicio público, si el agente no se hallase en buenas condiciones para prestar su función. Viene este aserto respaldado por el hecho de la prohibición existente del embargo y pignoración de las certificaciones de obras libradas por los servicios públicos, lo que si se permitiese podía impedir al contratista continuar la obra por falta de fondos o de crédito para su prefinanciación.

El hecho de que los sueldos sean parcialmente embargables y pignorables no obsta a su calificación de inembargables e impignorables. La razón de esta concesión ha sido la de facilitar a los funcionarios una pequeña capacidad de crédito (16). La proporción inembargable o impignorable es generalmente pequeña y, en todo caso, deja exenta una proporción suficiente del sueldo que garantiza al funcionario unas condiciones mínimas de vida que le permitan seguir prestando sus servicios que, al fin y al cabo son los que importan.

Entre los principales autores que sustentan esta teoría, apoyándose en algunos de los criterios expuestos, debemos citar al italiano Silvio LESSONA, que dice: «El sueldo y la pensión, o bien la indemnización, son consideradas por las leyes como asignaciones que tienen carácter alimen-

(16) ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, pág. 64 y sigs., dice: «El principio de la inembargabilidad representa para el funcionario una garantía, pero, por otra parte, es un obstáculo para obtener, en caso de necesidad, sumas a crédito más allá de un tercio del sueldo. Para obviar este inconveniente se proveyó a la constitución de una institución pública, financiada por una detracción de la remuneración, que se encargaría de efectuar préstamos a los funcionarios en caso necesario». Esta legislación está constituida por la Ley de 30-6-1908, a la que sustituyó el T. U. de 5-6-1945 y Reglamento de 3-4-1942, modificado por el Decreto de 5-2-1946.

ticio; en consecuencia, no pueden ser pignorados, ni embargados o cedidos, salvo las excepciones establecidas por las leyes» (17).

No compartimos esta opinión por las razones antes apuntadas. El carácter inembargable del sueldo es un fin mediato; la finalidad remota perseguida es garantizar que el funcionario se halle en condiciones de prestar sus servicios y, por tanto, de evitar el perjuicio que, en otro caso, se seguiría de ello al interés público. Por otra parte, también en Italia, el sueldo es sólo parcialmente inembargable e impignorable, ya que están permitidas la cesión, embargo o pignoración del sueldo de los funcionarios en determinados casos previstos en las leyes. Estas (18) admiten que pueden ser gravados los sueldos en la proporción de su quinta parte cuando el acreedor es el Estado o el E.N.P.A.S. («Ente nazionale di previdencia ed assistenza per i dependenti Statali»); o hasta la tercera parte, en el caso de existir obligación de prestar alimentos.

Nuestro derecho positivo es más liberal a este respecto. Ya la Ley de Enjuiciamiento Civil permitía el embargo y retención judiciales de determinadas proporciones del sueldo. La ley de 20 de diciembre de 1952 establece como exentos de todo embargo, los salarios que no excedan de 20 pesetas diarias o los sueldos de hasta 7.500 pesetas anuales. Se establecen en la L.E.C. dos escalas: la primera, se aplica a los saldos resultantes en el deudor sujetos al pago de alimentos; la segunda, a los embargos que se realicen para pagar las deudas de cualquier especie.

PRIMERA ESCALA

| | | |
|-----------------------|---------------------|-----|
| Sueldo anual hasta | 10.000 pesetas..... | 1/7 |
| » | » | » |
| » | » | » |
| » | » | » |
| » | » | » |
| » | » | » |
| Sueldos anuales desde | 20.000 | » |
| | | 1/2 |

(17) *Introduzione al Diritto amministrativo e suoi principi*, Florencia, 1952, pág. 133 y siguientes. En el Derecho alemán la han defendido LABAND, REHM, IHERING y ZORN; en el francés, CHAVANON.

(18) D. P. R. de 5-1-1950 y S. Consiglio di Stato de 22-11-1950, «Raccolta», 1950, página 1.360. Tiene su precedente en la L. de 30-6-1908, C. U. de 5-6-1941 y D. P. R. de 5-2-1946.

SEGUNDA ESCALA

Por las cantidades que excedan de las bases inembargables.

| | |
|-------------------------------------|---------|
| Por las primeras 5.000 pesetas..... | el 25 % |
| Por las segundas » » | el 30 % |
| Por las terceras » » | el 35 % |
| Por las cuartas » » | el 40 % |
| Por las quintas » » | el 45 % |
| Por las sextas » » | el 50 % |

La retención se extenderá hasta el 50 por 100 de la cantidad que, como mínimo, se declara exenta de embargo, cuando se trate de pagar alimentos a la esposa o a los hijos, al efecto de que todos ellos se hallen en iguales condiciones.

En la Jurisdicción militar, el artículo 707 del C.J.M. establece para los generales, jefes, oficiales y suboficiales el embargo para asegurar las responsabilidades civiles de hasta la quinta parte de su remuneración total, siendo inembargables los haberes de las clases de tropa. El artículo 609 establece la inembargabilidad de los haberes de los militares para hacer efectivas responsabilidades procedentes de contratos celebrados con particulares o de las costas producidas por su reclamación.

La posición de LENTINI (19) respecto de esta tesis es bastante menos decidida que la sostenida por VITTA (20), y además adolece de imprecisión. También es partidario de ella Luigi RAGGI (21). En el derecho francés, la sostiene CHAVANON (22).

Decididamente contrario a la consideración del sueldo como asignación de carácter alimenticio, ZANOBINI, con una clara percepción de la actual evolución del fundamento jurídico de la remuneración de los funcionarios, no duda en asignarle una naturaleza de contraprestación por los servicios profesionales del empleado, no diversa económicamente de

(19) LENTINI, Arturo: *Istituzione di diritto amministrativo*, Roma, 1939, págs. 574 y siguientes, dice: «La remuneración no es considerada como una contraprestación de la locación de obra, sino un crédito de derecho público o, como otros la califican, como una renta alimenticia». Difícil es asimilar términos que tienen tan poco de común como «crédito de derecho público» y «renta alimenticia». Esa conjunción disyuntiva debiera haber sido sustituida por otra, adversativa

(20) *Diritto amministrativo*, Turín, 1955, págs. 266 y sigs.

(21) *Diritto amministrativo*, Padua, 1955, págs. 257 y sigs.

(22) *Les fonctionnaires et la fonction publique*, cursos del I. E. P., 1950-51.

la relación de empleo privado (23) y rebate la tesis del sueldo como pensión alimenticia.

ZANOBINI expone los tres argumentos que han venido empleando los defensores de la teoría del sueldo como asignación alimenticia que ya hemos visto que VILLAR PALASÍ eleva a cinco. ZANOBINI los clasifica así: A) El que alega que, habiéndose abandonado la tesis de la relación funcional como un contrato de locación de obra, implica ello que la remuneración no es una contraprestación por los servicios, sino un medio de subsistencia ofrecido por el Estado a sus funcionarios, como consecuencia de la imposibilidad en que se hallan de granjearse su sustento, dedicándose a otras ocupaciones lucrativas. Pero esto contrasta con la concepción común de la función pública como profesión, y por ende remunerada, semejante económicamente a la relación de empleo que se establece en el sector privado. B) Otro argumento se ha venido haciendo del peor trato económico que se atribuye al funcionario con relación al empleado o asalariado de los sectores semipúblico y privado. ZANOBINI monta la refutación de esta tesis en un argumento hoy insostenible; el de que es necesario valorar, al hacer la comparación, la mayor seguridad en el empleo del funcionario, sus mayores ventajas sociales y su pensión de retiro. El asalariado tiene hoy en muchos países, y concretamente en el nuestro, tanta seguridad en su empleo como el funcionario, al haberse eliminado la libertad de despido. Su sistema de seguridad social es, hoy por hoy, muy superior al de los funcionarios que, salvo el derecho a la pensión de jubilación que hoy poseen también los empleados semipúblicos y privados, carecen de casi todos los que disfrutan aquéllos (24). El mismo personal obrero contratado por la Administración posee unos seguros sociales que no se han concedido a los funcionarios. Entre éstos sólo los militares disfrutaban de algunas ventajas sociales comparables a las del sector privado, cual son la asistencia médico-farmacéutica y unas pensiones de jubilación generalmente más elevadas por influjo de algunas gratificaciones que coexisten con aquéllas, generalmente anejas a condecoraciones concedidas por la constancia en el buen comportamiento. Hasta muy recientemente (25), debido a la escasa cuantía del sueldo en relación a la total remuneración, las pensiones de

(23) Op. cit., pág. 64 y sigs.

(24) Véase lo que dice JORDANA DE POZAS en *La seguridad social de los funcionarios públicos*, «Cuadernos de Política Social», núm. 12, I. E. P., Madrid, y SERRANO GUIRADO y M. ALONSO OLEA, *La seguridad social de los funcionarios en España y en el extranjero*, Madrid, I. E. P.

(25) Ley de 26 de diciembre de 1961, modificando el régimen de pensiones de las clases pasivas.

los funcionarios eran notoriamente inferiores a las percibidas por los dependientes de los sectores semipúblico y privado. C) El tercer argumento expuesto por ZANOBINI se basa en la inembargabilidad e impignorabilidad del sueldo, según ya hemos considerado. No obstante, no compartimos el fundamento que ZANOBINI opone a los partidarios de esta tesis.

ZANOBINI arguye que la razón de la inembargabilidad e impignorabilidad de los sueldos reside, no en su función alimenticia, sino en que al funcionario la ley le impide subvenir a sus necesidades con otra ocupación. Debe tenerse presente, sin embargo, que en la propia reglamentación de la función pública italiana, tanto el artículo 99 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, modificado por la Ley de 26 de julio de 1925, como el artículo 16 del D.P.R. de 11 de enero de 1956, permiten la acumulación de empleos y de sus correspondientes retribuciones en determinados casos, sometiendo al menor de los sueldos acumulados al descuento del tercio de su montante cuando la suma de los sueldos exceda de 750.000 liras anuales. El precepto que establece en el derecho positivo italiano la inembargabilidad e impignorabilidad de los sueldos no admite otra excepción que la de que el acreedor sea el Estado o el E.N.P.A.S. El funcionario puede obtener otras remuneraciones, incluso del Estado y la acumulación de éstas sigue siendo tan inembargable y tan impignorable como lo era cada una de por sí, por lo que el argumento de ZANOBINI no nos parece suficientemente probatorio. Por nuestra parte, insistimos en que el argumento válido que demuestra la inviabilidad de la naturaleza alimenticia del sueldo de los funcionarios, es el de la preeminencia del interés público sobre cualquier otro (26). Si el funcionario no pudiese prestar sus servicios por las consecuencias del embargo, que al pasar de sus bienes privados a la remuneración del Estado que constituye su último reducto patrimonial, lesionase su capacidad física o síquica, no hay duda que el interés público padecería en beneficio de un interés privado. De ahí que, corroborando este nuestro criterio, el derecho positivo italiano no admita otro sujeto con capacidad para embargar las remuneraciones de los funcionarios que el propio Estado o una entidad estatal autónoma, cual es el E.N.P.A.S.

Añade ZANOBINI otro argumento para probar que los sueldos no tienen la naturaleza jurídica de pensión alimenticia. Se basa en el artículo 57 del vigente Estatuto italiano, que prevé la asignación de una pen-

(26) Véase RIVERO, Jean: *Droit administratif*, Paris, 1960, págs. 379 y sigs. Dice: «La inembargabilidad e impignorabilidad del sueldo está regida por la Ley de 24-8-1930 y tiene como finalidad garantizar al funcionario la seguridad que necesita».

sión alimenticia a la familia del funcionario suspenso de empleo y sueldo. Esta pensión es de cuantía no inferior a 1/3 del sueldo de éste, lo que excluye, dice, que la remuneración sea una pensión alimenticia. Nosotros agregamos que en el Ordenamiento español, el artículo 694 del C.J.M. diferencia aún con más claridad la pensión alimenticia del sueldo, al prescribir que los generales, jefes, oficiales y suboficiales que por hallarse separados del servicio se encontraren privados de sueldo, percibirán durante la tramitación del proceso la pensión alimenticia que administrativamente se establezca. El artículo 698 del mismo texto legal la concede también a los paisanos procesados por la Jurisdicción militar, que es evidente podrán no ser funcionarios, sin que ello obste a su derecho a ser socorridos en esta forma. En la Jurisdicción ordinaria está también prevista la prestación de socorros a los familiares de los presos sin distinguir, naturalmente, si trata o no de funcionarios. Es ésta una obligación que contrae el legislador por un sentimiento de humanidad, y no es éste, por tanto, el argumento apropiado para invalidar la sostenida naturaleza alimenticia de los sueldos.

B) *La tesis del sueldo como derecho «ex lege».*

Ha sido expuesta principalmente por Gaston JÈZE (27), que afirma que la naturaleza jurídica de la remuneración de los funcionarios está ligada íntimamente a su procedencia. Esta no es otra que las Leyes y Reglamentos en las que se ha consignado. La remuneración funcional, dice, no es un acto contractual; no ha sido establecida en consideración a una determinada persona al ingresar en el servicio, sino que se aplica a todos los funcionarios con carácter objetivo. Se tiene en cuenta con ello el interés público en cuanto se requiere la publicidad de estas remuneraciones y su simplificación a efectos financieros. El ingreso en la función pública inviste al funcionario de un *status* en el que están reglamentados todos sus deberes y derechos. En ese *status* figuran sus ventajas personales, y entre ellas las de contenido económico, de forma que este principio general reglamentario domina todo el régimen jurídico de la función. Esta posición es sostenida, siguiendo a JEZE, por numerosos administrativistas franceses (28). No obstante, no falta alguno que no duda en afirmar que el sueldo es una suma pagada por una persona moral de derecho público y destinada a remunerar al funcionario de la situa-

(27) *Principios generales de Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1948, t. II-2, páginas 361 y sigs.

(28) Véase RIVERO, Jean, op. cit., págs. 379 y sigs., y VEDEL, Georges: *Droit administratif*, París, 1961.

ción que ocupa, teniendo en cuenta las condiciones en que se ejercen las funciones correspondientes al empleo y su situación familiar, lo que equivale a asignarle la naturaleza jurídica de contraprestación (29).

Esta teoría ofrece un punto débil, y es el de que se queda a mitad de camino en la indagación de la naturaleza de la remuneración. En su intento por penetrar en la esencia, la naturaleza intrínseca, la razón de ser de la remuneración, se detienen sus autores en la forma. Pero no nos preguntamos si está en la norma, en la ley, el derecho a la remuneración, sino que inquirimos la génesis de este derecho con anterioridad a su inscripción en la ley. Por ello, estimamos que esta teoría no explica suficientemente la cuestión planteada.

C) *La tesis de la remuneración como indemnización.*

El servicio al Estado, en cualquiera de sus formas, viene impuesto, según GOENNER, como una obligación que el ciudadano se ve constreñido a efectuar. Pero más que una obligación individual, lo es con carácter colectivo, de forma que sirven los que dentro de la sociedad considerada se deciden a aceptar esa obligación y reciben a cambio una indemnización. Se efectúa de esta forma una conscripción consentida, análoga a la del soldado voluntario. Podría ser obligada esa persona si la necesidad de funcionarios rebasase el número de los que se ofrecen para serlo.

Esta doctrina tiene su entronque en la concepción militar que Federico Guillermo I imprimió al funcionario prusiano y que tanto arraigó en la organización administrativa alemana (30).

Nosotros juzgamos poco concorde con la realidad actual esta doctrina de la conscripción de los funcionarios y la consecuencia que de ella extrae, juzgando al sueldo como una indemnización que el Estado paga al ciudadano conscripto. La obligación de servir al Estado no es mayor ni más urgente que la de servir a la sociedad organizada en cualquiera de las facetas de su actividad, verbigracia, en la económica. En todas ellas se realizan estos servicios, de interés vital o no para la subsistencia de la sociedad, en un plano profesional. Resulta claro que si no hubiese mineros, por citar una profesión de gran interés, habría que reclutarlos, como se hacía en otros tiempos con los remeros de las galeras, y en tiempos de epidemia con los enterradores. Pero la forma normal de servir a la sociedad es, como indicamos, en el plano profesional, y el que

(29) ROLLAND, Louis: *Droit administratif*, París, 1957, págs. 101 y sigs.

(30) Sobre la función pública prusiana acaba de aparecer una magnífica obra del doctor Alejandra NIETO, titulada *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962.

sirve al Estado lo hace con ese carácter, siquiera la reglamentación de la profesión de funcionario contenga ciertas especialidades que garanticen la preeminencia del interés público.

D) *La tesis de la remuneración como contraprestación.*

Es ésta la doctrina acerca de la naturaleza jurídica del sueldo que más se acomoda a la presente situación de la relación funcional. Son varios los factores que han contribuido al surgimiento de esta teoría. De un lado, la profesionalización creciente de la función pública al liberarse en muchos países, en los últimos años del pasado siglo, de seculares patronazgos políticos (31); de otro, la agrupación de los funcionarios para conseguir mejoras económicas o económicamente valorables, en sindicatos, donde están permitidos, y en solapados grupos de presión en donde aquéllos no lo están. Estos factores han ocasionado conjuntamente que la fijación de los sueldos, que formalmente sigue siendo el producto de una decisión unilateral, puesto que es el Estado quien los fija por medio de una ley, sean en realidad el resultado de una negociación, prevista o no en los Reglamentos (32).

Por otra parte, los movimientos inflacionistas en las economías de la mayoría de los países, como consecuencia de la última guerra mundial, han obligado al Estado a bloquear los salarios o a atribuirse la facultad de fijarlos reglamentariamente. De este modo, la evolución convergente de los regímenes jurídicos del sueldo y del salario han conducido a una gran aproximación de su naturaleza jurídica (33).

Esta concepción del sueldo como una contraprestación debida por la Administración a sus funcionarios, en pago de los servicios de ellos recibidos, aunque pueda rastrearse en la crítica que SEYDEL hizo de la tesis

(31) Véase, por lo que atañe a los Estados Unidos, WHITE, *The Jacksonians; a study in administrative history*, Nueva York, 1954. En 1853 se instaura el ingreso por examen en la función pública en cinco Estados; véase, por lo que atañe al Reino Unido, un Decreto (*order in council*) de 4-6-1870 que establece la obligatoriedad del examen para ingresar en el Civil Service, dato extraído de P. M. de GAUDEMET, *Le Civil Service britannique*, París, 1952. Por lo que respecta a España, el Decreto de Bravo Murillo de 18-6-1852 pretendió concluir con la tragedia de la multitud de cesantes a cada cambio de régimen político. Estas citas se podrían completar con otras muchas, correspondientes a otros países y casi todas de la misma época.

(32) En donde este derecho de sindicación de los funcionarios no está admitido en modo alguno, la fijación de los salarios no es un acto bilateral, pero tampoco puede decirse, en muchos casos, que sea un acto unilateral de la Administración. En éstos el interés público suele ser víctima de las maniobras de los «grupos de presión», casi siempre dirigidos a obtener ventajas exclusivas para una clase o grupo.

(33) Véase Ruzié, David, op. cit., pág. 279.

de la remuneración como asignación alimenticia (34), se debe al alemán Otto MAYER (35), que la configura. Este inserta el derecho al sueldo en el acto del nombramiento del funcionario, que es el acto administrativo que lo otorga, doctrina que MAYER acepta de GOENNER. Pero ésta no es aceptable en el Derecho español, en el que del acto de nombramiento no se deriva el derecho al sueldo, sino de la toma de posesión con las formalidades reglamentarias y la consiguiente prestación de sus servicios (36).

MAYER pone de relieve que «es necesario distinguir el derecho a un sueldo y el equivalente pagado por el patrono en la relación de Derecho civil». Funda esta distinción en la diferencia resultante de que mientras que la privación de los emolumentos del primero implica la negación de un derecho subjetivo público a su pago, en la privación del salario del empleado «todo depende de la *exceptio non adimpleti contractus*». Detiene MAYER su análisis en las formalidades de los actos sin llegar a penetrar la más íntima esencia de los mismos, como decíamos antes, al hacer la crítica de la doctrina de la remuneración como derecho *ex lege*. En este caso, detiene MAYER su observación en el aspecto adjetivo de la remuneración del empleado de la Administración y en la del empleado del sector privado, es decir, en su ejercicio procesal. Pero hoy esta distinción no nos lleva a ninguna conclusión, porque la evolución del derecho procesal que disciplina el ejercicio de las acciones laborales ha conducido al abandono de la civilística *exceptio non adimpleti contractus*, para reclamar acerca de los incumplimientos de estos contratos laborales, que se ejercita en el seno de una reglamentación procesal netamente favorable al trabajador.

La distinción entre el derecho al sueldo del funcionario y el derecho a su salario o retribución del obrero o del empleado, estriba, no en su ejercicio procesal, sino en su misma naturaleza jurídica. Uno constituye un crédito de derecho público, y el derecho al salario o remuneración

(34) *Bayerisches Staatsrecht*, III, pág. 415, cit. por MAYER.

(35) *Derecho administrativo alemán*, Buenos Aires, 1954, t. IV, págs. 85 y sigs.

(36) Véase el art. 35 del R. D. de 18-6-1852 y Ss. de 26-5-1892, así como otras muchas con posterioridad a ésta, en la que se establece la doctrina de que el Estado no remunera otros servicios que los que se prestan real y efectivamente. Sobre el caso de los funcionarios que son reintegrados en sus cargos, después de una destitución o suspensión juzgada improcedente, en el que la equidad impone el abono de los sueldos y demás devengos que dejaron de percibir, véase la S. de 28-5-1956. Esta doctrina, que se abrió paso en dicha sentencia, se ha visto confirmada por las Ss. de 10 y 30 de abril de 1958. El Consejo de Estado, en dictamen de 27-3-1947, ha sostenido que los funcionarios de la Administración no pueden reclamar haberes por cualquier concepto cuando no han prestado ninguna clase de servicios.

del empleado privado sigue constituyendo un crédito de derecho privado, si bien su ejercicio está especialmente protegido por la institución de una jurisdicción especial.

El carácter del sueldo como contraprestación ha sido puesto de especial relieve, por lo que respecta al ámbito de la función pública en Francia, por David Ruzié (37): Este carácter no puede ser puesto en duda en aquel país por las circunstancias ya relatadas en principio de este apartado, que le afectan especialmente. Ya en 1919, la Administración francesa se había preocupado, al intentar la reforma del sistema de remuneración de sus funcionarios, de instituir una forma de diálogo con los representantes de éstos, admitiéndolos en la «Primera Comisión Hébrard de Villeneuve» de aquella fecha. La aproximación a los procedimientos de fijación de las remuneraciones en el sector privado es extraordinaria en el caso de los funcionarios federales alemanes, que han firmado en 1961 un convenio colectivo de trabajo con la Administración Federal (38). No puede así hablarse ya, en el caso de estos países, de fijación unilateral de las remuneraciones de los funcionarios por parte de la Administración, ni tampoco de remuneración como derecho *ex lege* o de situación estatutaria, sin referirse más que a la forma en que se plasma el resultado de unas negociaciones. Es evidente de todo punto, por esto, la aproximación del fundamento jurídico de la remuneración de los funcionarios a la de los empleados privados.

Sin embargo, por lo que respecta a nuestra Función pública, no puede afirmarse tal aproximación, porque no se han dado en ella esos movimientos de sindicación de funcionarios ni siquiera de establecimiento de órganos paritarios, propios de las estructuras laborales. Pero esta es la tendencia en los países de regímenes jurídicos más afines al nuestro y que, por otras razones extrajurídicas, terminan, más tarde o más pronto, influenciando nuestra propia estructura jurídica funcional.

Según nuestras noticias, en los trabajos preparatorios de un «Anteproyecto de Ley general de Funcionarios civiles del Estado» se prevé la constitución de una denominada «Comisión Superior de Personal». Sin embargo, por su composición, no podrá calificarse de órgano paritario, pues los simplemente funcionarios constituyen minoría y no son designados como representantes de éstos por el mecanismo laboral, como se hace en la esfera laboral. Por otra parte, habrán de pertenecer todos a las categorías más elevadas, al exigírseles, entre otras condiciones, y como

(37) Op. cit. Véase recensión en esta REVISTA, núm. 38, pág. 440.

(38) PÉREZ BOTIJA, *Los funcionarios alemanes celebran un convenio colectivo de trabajo con el Estado*, en «Documentación Administrativa», núm. 43, 1961.

mínimo, haber desempeñado el elevado cargo de Jefe de Sección. En resumen, está muy lejos este único órgano colegiado que se prevé en los trabajos preparatorios de un anteproyecto de Estatuto o Ley de Funcionarios, de ser un órgano paritario, al modo que se prevé en los modernos estatutos de funcionarios de la Europa occidental.

Por eso, en nuestro país, a la vista de nuestro actual ordenamiento y del que se prevé, la fijación de la remuneración de los funcionarios es un acto unilateral de la Administración, siquiera no resulte tanto, cuando se observan los medios de que se valen los funcionarios para obtener mejoras económicas, a través de «grupos de presión».

III.—EL SUELDO.

La remuneración del funcionario está compuesta de dos conceptos, a través de los cuales recibe sus devengos: el sueldo y las gratificaciones. Propiamente debiera hablarse de tres, pues algunas de esas gratificaciones constituyen, más bien, indemnizaciones abonadas en el concepto de restitución de las cantidades que el funcionario ha tenido que emplear por causa de su servicio. Tales son las indemnizaciones de alojamiento a los funcionarios que tienen reconocido el derecho a él, las de representación, las de gastos de oficina, las de viaje, de residencia, etc. Pero tanto unas como otras pueden coexistir o no con el sueldo. Sólo éste tiene unas características de fijeza en su cuantía y de periodicidad en su vencimiento que no se presentan conjuntamente en aquellas otras, sujetas como están a circunstancias aleatorias. Por añadidura, el sueldo es público y, aunque toda la remuneración del funcionario debiera contar con esta publicidad, las gratificaciones y las indemnizaciones que hoy se abonan a los funcionarios constituyen, en la inmensa mayoría de los casos, uno de los secretos más celosamente guardados. Esta discreción respecto de las gratificaciones peculiares de algunos Ministerios o de algunos Cuerpos, no se da sólo aquí, sino que en otros países los funcionarios beneficiados por ellas procuran también ocultarlas tras un velo todo lo tupido que pueden. De todas formas, y según las noticias que hemos podido adquirir a través de la bibliografía consultada, en ningún país europeo la escasez de datos a este respecto llega al extremo que aquí (39).

(39) Véase RIVERO, op. cit., pág. 119, en la que menciona «la discreción que respecto del mundo exterior a la Administración se guarda en lo que afecta a las indemnizaciones peculiares de cada Ministerio o de cada Cuerpo».

Del sueldo propiamente dicho se han dado diferentes definiciones, la mayoría de ellas desprovistas de todo valor jurídico (40). La definición que da Gastón JÈZE parece la más acertada: «El sueldo propiamente dicho es el pago periódico de una cantidad con arreglo a una tarifa preestablecida y a las condiciones fijadas por las Leyes y Reglamentos para su devengo» (41).

Las componentes de esta definición son:

a) *Periodicidad del vencimiento*.—El sueldo se fija según su montante anual, pero el pago se divide en mensualidades. Nuestra jurisprudencia ha sostenido en una sentencia de 16 de marzo de 1921 que la circunstancia esencial para deslindar el carácter de sueldo o jornal de una remuneración no es la de si ésta ha sido fijado por años, meses o días, sino que «también se debe tener en cuenta lo que hace y si a lo que se dedica es sólo un trabajo manual, para el que no se necesitan conocimientos de ninguna clase y todo lo más que se requiere es tener práctica comprobada en la ejecución, limitada a realizar lo que se le encarga, que por su iniciativa no puede alterar, o si, por el contrario, son precisas determinadas aptitudes o se requieren ciertos conocimientos, y siendo esto así, la retribución que se otorga al obrero en el primer caso tendría el carácter de jornal, y en el segundo, el de sueldo..., no teniendo carácter esencial el que éste sea por días, meses o años».

Realmente, la distinción del sueldo respecto de otras remuneraciones hay que buscarla en la naturaleza de la relación que una al sujeto con la persona que le remunera.

b) *Tarifa preestablecida*.—Como el propio JÈZE explica, las tarifas de sueldos están establecidas objetivamente, sin consideración de la persona que va a servir las funciones; pero hoy esta característica no es privativa de los sueldos y no bastaría por sí sola para definirlo. Los contratos de tarifa de la doctrina alemana, *tarifvertrag*, han sido últimamente acogidos por las reglamentaciones de trabajo establecidas en muchos países, entre los que se encuentra el nuestro, y fijadas tan unilateralmente como lo eran los sueldos.

c) *Concurrencia de las circunstancias fijadas por las Leyes y Reglamentos*.—Es nutridísima la jurisprudencia que exige la prestación efectiva de los servicios para exigir remuneración por ellos, sin más excepción que los de suspensión o destitución injusta.

(40) Las insertas en numerosas Enciclopedias jurídicas nacionales y extranjeras no constituyen más que definiciones de carácter práctico.

(41) Op. cit., t. II-2, pág. 381 y sigs., Buenos Aires, 1949.

El Consejo de Estado ha recordado a la Administración que «sólo por ley puede darse el carácter de sueldo, por los efectos que esta calificación comporta, a los haberes de los funcionarios (42).

Es también abundante la jurisprudencia acerca de la prohibición de la acumulación de sueldos, en concordancia con la no menos abundante legislación prohibitiva de la percepción de dos sueldos del Estado, y ya se supondrá que si esta legislación es tan abundante, es porque es generalmente incumplida (43).

Por último, también el Consejo de Estado no ha disimulado su parecer de que se suprima la práctica viciosa de que se ofrezca al funcionario la posibilidad de percibir sus emolumentos en el concepto de sueldo o de gratificación, a su elección, expresándose así: «No es aconsejable la existencia alternativa de sueldos y gratificaciones, quedando al arbitrio de sus titulares la elección entre unos y otros. Los inconvenientes que esta doble dotación financiera puede ofrecer a la técnica presupuestaria, fundada en la certeza y seguridad de las previsiones de gastos son grandes, y por ello sería mejor establecer una cantidad fija y única en concepto de gratificación que, siendo compatible con el sueldo que sus beneficiarios puedan percibir por otro concepto, fuera al mismo tiempo remuneradora para quienes no tengan otro sueldo de los fondos públicos» (44).

IV.—EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FUNCIONARIOS Y DE SU REMUNERACIÓN.

A) *Censo de funcionarios.*

Los problemas de la remuneración han venido siempre determinados por la situación financiera del Estado y por el número de funcionarios; por consiguiente, antes de entrar en el estudio de la evolución de la remuneración vamos a exponer cómo han crecido las cifras de funcionarios hasta los presentes días.

En la Edad Media, el número de funcionarios era muy reducido y no tenía comparación con el de los ya existentes en el pasado siglo. Se limitaba a los que en sus *scrinia* trabajaban como escribanos al servicio del rey o de los nobles. El robustecimiento del Estado, el aumento de sus competencias, hace crecer su número, y ya Isabel la Católica se muestra

(42) Dictámenes 39 de la Recopilación de 1945-46 y 31 de la Recopilación de 1949-50.

(43) Algunos organismos conceden remuneraciones en el concepto de «gratificación» con el fin de soslayar la prohibición de acumular dos o más sueldos.

(44) Dictamen 68 de la Recopilación de 1945-46.

impresionada por la creciente cifra de sus funcionarios, por lo que manda que se reduzcan «al número y estado que tuvieron según la buena costumbre». Los inventarios de Simón Contarini, dice BENEYTO (45), colocan a la España de aquel tiempo como el país en que los reyes poseían mayores posibilidades de favorecer a sus súbditos mediante designaciones para ocupar cargos. Se desconoce el número de funcionarios de aquella época, pero se supone que aumentó bastante en tiempos de Felipe II, a causa de la creación de los ejércitos permanentes y por la gran centralización que éste imprimió a la Administración. Con todo, el número era reducido en proporción a las actuales cifras y se mantuvo en modestas proporciones durante toda la vigencia del antiguo régimen, dado el carácter honorario de muchas de las funciones y la escasez de los servicios de la Administración, cuando no su inexistencia (46).

Cuando realmente aumenta el número de funcionarios es con la aparición del régimen constitucional, que coincidió, poco después, con los principios de la industrialización que intensifica la vida económica del país.

No existen ningún censo oficial de funcionarios en España, de entonces ni de ahora; pero un aficionado a las estadísticas, el Brigadier RAMÍREZ ARCAS, publica en Madrid, en 1859, el *Anuario económico-estadístico de España*, que nos proporciona unos datos muy interesantes y que, aunque quizá no sean excesivamente exactos, son, sin embargo, muy estimables por su valor indicativo.

El número de empleados de los Departamentos ministeriales se repartía así entonces:

| | | |
|--|-------|------------|
| Para el ramo de Hacienda..... | 8.987 | empleados. |
| Para el de Fomento..... | 2.419 | » |
| Para el de Gobernación..... | 5.001 | » |
| Para el de Marina (sin incluir las fuerzas de guerra) | 830 | » |
| Para el de Guerra (sin incluir las fuerzas del Ejército) | 2.214 | » |
| Para el de Gracia y Justicia..... | 2.614 | » |
| Para el de Estado..... | 992 | » |
| Para el de la Presidencia del Consejo de Ministros | 5 | » |

(45) Juan BENEYTO, *Burocracia y derecho público*, en «Revista de Estudios Políticos», número 95, 1957, págs. 26 y sigs.

(46) Los liberales, en 1820, establecen la enseñanza primaria gratuita en todos los pueblos con más de 1.000 vecinos. La Ley de 1857 estableció sólo gratuitamente para aquellos niños que no pudieran pagarla. Por R. D. de 8-6-1910 se hace completamente gratuita. A finales de siglo se regula la Beneficencia.

El estado de fuerzas del Ejército se repartía así:

| | |
|---------------------------------------|------------------------------|
| Infantería | 282 Jefes y 2.990 Oficiales. |
| Caballería | 108 » y 841 » |
| Artillería | 47 » y 357 » |
| Ingenieros | 7 » y 63 » |
| Batallones provinciales (en reserva). | 156 » y 1.307 » |

El número del personal de la Armada se descomponía así:

| | |
|----------------------------|-----|
| Capitanes Generales | 1 |
| Tenientes Generales | 5 |
| Jefes de Escuadra | 12 |
| Brigadieres | 16 |
| Capitanes de Navío | 30 |
| Capitanes de Fragata | 60 |
| Tenientes de Navío | 180 |

El número total de funcionarios del Estado, al que hay que agregar las fuerzas de la Guardia Civil, Carabineros y otros Cuerpos, menos importantes en número, se elevaba a 183.312. La población de España era entonces de 16.190.720, y el presupuesto de gastos, de 1.775.155.393 reales vellón, o sea. 443.788.492 pesetas.

Se desconoce el número de funcionarios con que cuenta hoy el Estado. Por Orden de la Jefatura del Estado, publicada en el *B. O. E.* de 27-9-1960, se ordena practicar un censo de funcionarios, referido al primero de enero siguiente. Pero dos años después, en el Instituto Nacional de Estadística, se nos ha informado que no se ha hecho nada al respecto ni se prevé un próximo comienzo de las operaciones censales.

Por ello, nos vemos obligados a recurrir a los datos estimativos que facilitan algunos autores. Indudablemente, el aumento ha debido ser muy desigual en los diferentes ramos de la Administración, y suponemos que ha debido ser grande por lo que respecta al número de maestros, y sabemos con certeza que los cuadros de jefes y oficiales de las fuerzas armadas son extraordinariamente superiores a los de entonces.

JORDANA DE POZAS (47) hace un cálculo de los funcionarios de la Administración central, provincial y municipal, evaluándolos en 558.381, de los que corresponden 353.904 a la Administración central. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ (48) los evalúa en 525.000, pero afirma que como bastantes funcionarios desempeñan dos o más funciones, su cifra real puede reducirse a 445.000. LUIS RODRÍGUEZ DE MIGUEL (49) hace ascender este nú-

(47) «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», núm. 1 de 1957, pág. 10.

(48) Cit. por LÓPEZ HENARES en «Documentación Administrativa», núm. 4, 1958.

(49) «Documentación Administrativa», núms. 8-9, 1958, pág. 9.

mero a 600.000. Como se ve, es difícil saber el número de funcionarios; pero lo más probable es que oscilen alrededor del medio millón y no es posible, hoy por hoy, hablar con más exactitud.

B) *Evolución de la remuneración.*

Desde el siglo XVI hasta finales del siglo pasado se yuxtaponen dos modos de nombramiento para los oficios públicos, el de elección del rey, que hace de ello una *merced*, y la adquisición por compra, a través de ese fenómeno histórico de la venalidad de los oficios públicos, que ha llegado, como indicamos, hasta una época muy cercana a nosotros (50). Los primeros son asalariados del monarca, y los segundos perciben sus ingresos directamente sobre el público por medio de tasas. Los tratadistas de la época (51) propugnan que el «suelo debe ser justo», como el precio, y suficiente, correspondiéndose con el trabajo que se desarrolla de modo que si se ejercen dos funciones, siendo compatibles, se deben cobrar los dos sueldos. Estos han de pagarse por años, y así se cobrará, aunque se esté enfermo o tenga licencia. Si falleciese el funcionario, se ha de entregar la anualidad entera».

La venalidad de los oficios tropezó en principio con la oposición de la doctrina sostenida, más que por los juristas, por los teólogos. Pero como la Corona andaba siempre en graves apreturas financieras, terminó imponiéndose esta venta de los oficios como medio seguro de subvenir a sus crecientes necesidades. Entonces, la doctrina, ante un hecho consumado, acabó matizando y entrando en distingos (52).

Los oficios enajenados están previstos en las leyes 8.^a, 9.^a, 10.^a, 11.^a y 15.^a, título VIII, libro 7.^o de la Novísima Recopilación; pero la Ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855 los suprimió en casi su totalidad, perdurando tan sólo en el Notariado hasta la Ley de 18 de junio de 1870.

(50) Málaga adquiere repetidamente «a perpetuidad» el oficio de corregiduría de Lonja, en 1800, por 30.000 ducados, y en 1802, por 60.000. Esta ya lo había adquirido en 1614 por 30.000 ducados. El Ayuntamiento lo había subdividido en 24 plazas y arrendado a otros tantos adjudicatarios. Por R. O. de 26-9-1859 se suprime.

(51) BENEYTO, op. cit., menciona en el siglo XVII a ENRIQUE DE ZÚÑIGA, FERNÁNDEZ DE OTERO y GARCÍA CASTRILLO.

(52) Fray FRANCISCO DE VITORIA, en su *Parecer sobre si los señores pueden vender o arrendar las escribanías y alguacilazgos*, asimila la venalidad a la tiranía. Más tarde, en la *Carta a Fray Bartolomé de Miranda*, admite que en algunos casos sería duro adjudicarle tal censura. VÁZQUEZ DE MENCHACA, en sus *Controversias*, admite que el Monarca puede hacer almoneda de los cargos públicos, en el caso de que no tenga dotación suficiente (cit. por BENEYTO).

La remuneración de los funcionarios ha sido siempre baja (53); pero esta afirmación sería excesivamente generalizadora si no entrásemos en consideraciones acerca del grado de dedicación de un buen número de ellos. Este grado de dedicación es más bajo en los funcionarios situados en las categorías medias y superiores, pero no en las máximas, pues, como dice observador tan agudo de la realidad funcional española como lo es BRIAM CHAPMAN, hay un gran contraste entre los Ministros y Directores generales con el personal de sus Ministerios, vacíos por la tarde.

Este tradicional bajo nivel de remuneración ha impulsado a los funcionarios a su autodefensa por el camino de la detentación de otros cargos públicos o de empleos privados. Ante esta situación, la Administración se ha visto obligada a dictar frecuentes disposiciones sobre incompatibilidades, prohibiendo estas acumulaciones. Nada menos que en las Partidas (54) encontramos ya disposiciones como ésta: «... non dando dos oficios a una persona, porque quando ome ha de fazer muchas cosas, non los puede fazer tan cumplidamente». Felipe V decreta el 12 de febrero de 1717 que «ministro alguno, ni otra persona... pueda obtener goces duplicados, bien con el título de ayuda de posta, gajes, sobresueldo, gratificación o con otro». La acumulación de cargos y sinecuras es una realidad tan paladinamente admitida que en las referencias remitidas a la prensa con la biografía de funcionarios designados para altos cargos, se puede leer que detentan varias funciones públicas. A unos y a otros les cuadra muy bien el gracioso epigrama que circulaba en la segunda mitad del siglo XIX, y que el Profesor JORDANA (55) ha recogido en un trabajo suyo:

«Cuando menos fuerza tienes,
quieres, Manuel, más empleos.
No me admiro, pues sé buscas,
no el trabajo, sí los sueldos».

C) *El nivel de remuneración y la moral de los funcionarios.*

Los efectos de una baja remuneración en la moralidad de los funcionarios no pueden ser más corrosivos. Estos se sienten explotados y reaccionan, dedicando poca actividad a su función y procurándose otras fuen-

(53) JORDANA, op. cit., pág. 12. CARRO MARTÍNEZ, *El funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios*, en «Documentación Administrativa», núm. 4, 1958, pág. 8.

(54) 1, 5, 60.

(55) *Humorismo y administración*, en *Problemática de la ciencia del Derecho*, «Estudios en honor del profesor Pi y Suñer», Barcelona, 1962.

tes de ingresos mediante otro empleo público o privado (56); el resultado es siempre un mal funcionamiento de la Administración, la generalización del «vuelva usted mañana» de Larra.

Otro efecto, peor aún desde el punto de vista moral, es la exigencia de una dádiva si se desea que el funcionario desempeñe adecuadamente una actividad en la que está interesado un particular. Obtener la rápida resolución de un expediente, la concesión de un permiso o de una licencia, han exigido en bastantes ocasiones la ofrenda del óbolo *sportulario*. En los escalones superiores de la jerarquía, generalmente poco asequibles a estos procedimientos de la picaresca, su autodefensa cuando no han conseguido las apetecidas mejoras económicas a través de un «grupo de presión», se ha deslizado por la senda de la acumulación de empleos y granjerías, con la nota común de tener semiabandonados todos los empleos públicos que detentan, especialmente cuando éstos coexisten con otros privados.

Justo es señalar que en algunos Cuerpos de funcionarios se ha venido manteniendo alto el nivel de moralidad, pese a estas adversas condiciones, merced a la enérgica disciplina de la relación jerárquica, resultado de una sana tradición en este aspecto que es difícil hallar en los Cuerpos nuevos. Pero es en aquéllos precisamente donde se ha notado más hondamente una crisis de reclutamiento, incluso para las categorías más bajas. Un exponente de esta situación es lo que ha venido ocurriendo en el Magisterio con la necesidad de reclutar maestros. También podría citarse al Cuerpo de Correos, cuya remuneración nunca ha sido muy brillante, y en el que a menudo el trabajo es agobiante y son numerosos los destinos que implican grandes sacrificios. Precisamente fué en este Cuerpo en el que brotaron, hace unos cuarenta años, los primeros intentos de sindicación y de lucha por medio de la huelga para obtener mejoras económicas.

Finalmente, otra vía seguida por los funcionarios para obtener mejoras económicas ha sido la de lograr asignaciones accesorias del sueldo, de origen casi siempre extrapresupuestario (57).

D) *Las asignaciones accesorias del sueldo y su clasificación.*

Tienen hoy, en la inmensa mayoría de los casos, bastante más importancia económica que aquél. Normalmente, el sueldo viene a ser la

(56) Véase Alejandro NIETO, *Sobre algunas remuneraciones ajenas al sueldo*, en esta REVISTA, núm. 28, pág. 315.

(57) BENÍTEZ DE LUCO, «Documentación Administrativa», núm. 14, pág. 10.

quinta parte de la remuneración del funcionario, y en algunos Cuerpos no pasa de ser la décima parte (58).

Su distinción del sueldo, desde el punto de vista administrativo, apenas tiene relevancia, cuando estas gratificaciones están previstas en la Ley de Presupuestos en la que se recoge el sueldo. Disentimos en esto de PERROUX (59), que por lo que respecta a la función pública francesa, basa esta distinción en que aquéllas están previstas en textos especiales, en tanto que el sueldo lo está en una disposición general.

Ciertamente es así, pero eso sólo nos indica cuál es la forma de su surgimiento a la vida del derecho. La distinción, para que realmente sea tal, hay que buscarla en el hecho de si están contenidas en la Ley de Presupuestos o no, más que en la forma legal de la fuente de que provienen.

Si están previstas en la Ley de Presupuestos, tienen la misma naturaleza jurídica que el sueldo, si bien su régimen contable sea diferente. En otro caso, casi siempre se tratará de una percepción directa del funcionario sobre el público, pase o no a través de una Caja central; en resumen, constituirá una tasa. Naturaleza bastante vaga tienen aquellas otras gratificaciones, generalmente clandestinas, que resultan de repartir créditos globales y sobrantes de presupuestos, encubiertas bajo diversas etiquetas legales, sin ninguna relación con la realidad subyacente.

La casuística de las gratificaciones es muy grande (60), pues la multitud de las hoy existentes se calcula que está compuesta por más de 800, cuyas denominaciones no son, en muchos casos, más que un puro subterfugio para justificarlas. Por eso, en la clasificación que insertamos a continuación, el nombre de las gratificaciones que citamos lo es únicamente a título explicativo del contenido del concepto en el que están comprendidas, y es claro que podría aumentarse grandemente su relación.

Las gratificaciones las diferenciamos, según el medio de pago, en «asignaciones *in natura* o en especie» y en «asignaciones en metálico». A las asignaciones en metálico las separamos en los dos grandes grupos de «indemnizaciones», cuya finalidad es la de resarcir al funcionario de los gastos ocasionados por el servicio. El otro grupo es el de las «gratificaciones» que tienen por finalidad remunerar los servicios prestados en circunstancias especiales o que exceden de lo normal del servicio del funcionario.

(58) BENÍTEZ DE LUCO, op. cit.

(59) Op. cit., pág. 78.

(60) En el ámbito laboral, el Ministro de Trabajo dijo en un discurso, en Barcelona, que existen 90 denominaciones de gratificaciones. Véase «Pueblo» de 14-2-62.

LA REMUNERACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

| | | |
|-------------------------|--|---|
| | Asignaciones «in natura» o en especie..... | <ul style="list-style-type: none"> Vivienda. Calefacción. Mobiliario. Transportes... <ul style="list-style-type: none"> Vehículos. Semovientes. Pases ferroviarios y tarifas reducidas. Economatos. Asistencia médico-farmacéutica. |
| Asignaciones en dinero. | Indemnizaciones..... | <ul style="list-style-type: none"> Por vestuario. Por dietas y viáticos. Por carburantes. Por cargas de familia. Por escritorio. Por residencia (vida más cara). Por privación de una asignación «in natura». |
| | Gratificaciones..... | <ul style="list-style-type: none"> Para remunerar la cantidad o la calidad de la actividad <ul style="list-style-type: none"> Por horas extraordinarias. Por desempeñar otra función, además de la propia. Por diplomas, títulos, etc. Para remunerar un mayor riesgo <ul style="list-style-type: none"> De submarinos. Por horas de inmersión para los buzos. Para remunerar un mayor desgaste físico o unas especiales condiciones psíquicas <ul style="list-style-type: none"> De montaña. De región ecuatorial. De reactores. Primas de expatriación. Para remunerar una mayor responsabilidad.... <ul style="list-style-type: none"> De dirección, de mando, de mayor responsabilidad. |

A veces, estas gratificaciones tienen un carácter regresivo y se introducen como un mecanismo corrector de la excesiva progresividad de otras o de la de los sueldos. En este caso, tienen un inequívoco carácter de remedio de una insuficiencia de la remuneración, con el fin de que la mejora alcance a las clases más modestamente dotadas.

E) *La evolución de las remuneraciones y de su poder adquisitivo.*

Comenzamos esta breve exposición de la evolución de los sueldos y de su poder adquisitivo en 1852, fecha en la que se sitúa el comienzo de nuestra actual burocracia (61), Antes vamos a establecer un somero concepto sobre el sistema monetario de entonces y sus equivalencias con el actual.

(61) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, Madrid, 1961, pág. 201.

Por Decreto de 15-4-1848 se erige al real en unidad del sistema monetario español. También se empleaba entonces el escudo, que valía 10 reales o medio duro, moneda esta última tradicional en nuestro país. Más adelante, cuando surge la peseta, se establece la equivalencia de ésta en 34 maravedises. Esta última moneda desaparece de las evaluaciones oficiales en 1855, por el Decreto del Ministro BRUIL, de 30 de diciembre, y en 1888 la peseta pasa a ser la unidad del sistema.

Es difícil establecer una comparación exacta entre el coste de la vida en el siglo pasado y el de éste, por la sencilla razón de que para aquella época no disponemos de índices de coste de vida. Por consiguiente, nos vemos obligados a emplear, en su lugar, índices de precios al por mayor, de los que sí disponemos para ambos siglos. Hemos hallado, al comparar las variaciones de índices de precios al por mayor con las de los índices del coste de la vida, que los valores asignados para éstos suelen ser ligeramente superiores a los de los índices de precios al por mayor. Las variaciones de estos índices de precios, al examinar los índices de los últimos años, que vienen por meses, puede también constatarse que tardan de dos a tres meses en reflejarse en los índices de coste de la vida, plazo algo inferior cuando estas variaciones consisten en aumentos. Pero, tratándose de un estudio, en el que más que cifras exactas nos interesa un juicio indicativo en el que éstas nos sirven de base para hacerlo, no nos es necesaria la rigurosa exactitud que sería preciso para otro estudio de otra clase, por ejemplo, para establecer una escala móvil de sueldos o de salarios.

SARDÁ (62) ha efectuado un índice de precios al por mayor que abarca todo el siglo XIX, adoptando para hacerlo nueve artículos y como base el nivel de precios de 1913. Por lo que afecta a la segunda mitad del siglo XIX, disponemos de otra estadística que efectuó en 1929 la Comisión del Patrón Oro, pero adoptando para confeccionarla las variaciones de precios de diecisiete artículos. Las diferencias entre una y otra son muy leves, salvo para un valor, el correspondiente a 1870, que quizá se deba a un error. Tanto una como otra las reputamos adecuadas para ser empleadas a nuestros fines. El Instituto Nacional de Estadística (I. N. E.) tiene elaborada una escala de índices de precios al por mayor que nos permite prolongar hasta hoy las series de SARDÁ o de la Comisión del Patrón Oro, escala que insertamos suprimiendo para mayor brevedad los

(62) SARDÁ, Juan: *La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX*, Madrid, 1948, págs. 300 y sigs. Los artículos considerados son: arroz, aceite de oliva, cebada, harina, trigo, azúcar, algodón, café y cacao.

LA REMUNERACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

valores correspondientes a algunos años en los que apenas existe variación:

| Años | Serie Sardá | C. P. Oro |
|-----------|-------------|-----------|
| 1812..... | 224 | |
| 1844..... | 76,46 | |
| 1852..... | 77,85 | |
| 1860..... | 99,91 | |
| 1868..... | | 98,3 |
| 1870..... | 99,58 | 109,2 |
| 1880..... | 93,44 | 90 |
| 1890..... | 83,80 | 83,80 |
| 1900..... | | 96,70 |
| 1910..... | | 98,20 |
| 1913..... | | 100 |

SERIE DEL I. N. E.

| | | | | | |
|-----------|-------|-----------|-------|-----------------|------------------|
| 1915..... | 111,4 | 1925..... | 195,3 | 1950..... | 952,2 |
| 1916..... | 112,4 | 1930..... | 177,8 | 1955..... | 1.379,5 |
| 1917..... | 138,9 | 1935..... | 173,3 | 1956..... | 1.505,7 |
| 1918..... | 165,3 | 1937..... | 190,9 | 1957..... | 1.756,6 |
| 1919..... | 179 | 1940..... | 290,2 | 1958..... | 1.929,6 |
| 1920..... | 204 | 1941..... | 358,8 | 1959..... | 1.970,4 |
| 1921..... | 180 | 1945..... | 500,3 | 1961..... | 2.018 |
| | | | | Junio 1962..... | 2.125 (estimado) |

A la vista de estas series, se observa que de 1852 (índice 77,85) a 1962 (índice 2.125), los niveles de precios de este año guardan una proporción de 27 veces sobre los del primero de los citados. Veamos ahora los sueldos de algunas categorías en ambas épocas (63). En estas comparaciones siempre se producen algunos errores, debidos a que se comparan dos géneros distintos de vida. Se supone que se consumen los mismos artículos y en las mismas proporciones en ambas épocas, y ello no sucede así. Por tanto, volvemos a insistir en que estas comparaciones tienen un valor indicativo tan sólo, pero suficientemente expresivo como para extraer conclusiones que tienen un valor general.

El sueldo de un maestro en 1855 oscilaba de 2.000 a 4.000 reales, según el vecindario de la población (64). El de un guardia civil de caballería, fijado por Orden de 30-8-1844, era el de 3.285 reales, y el del cabo, de 3.832 reales y 17 maravedises. El de un Jefe de Administración de primera clase era de 10.000 pesetas, y el de un aspirante a Oficial de

(63) Para los sueldos de ciertos oficios anteriores a esta época, puede consultarse NIETO, *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, t. I, Valladolid, 1959.

(64) GIL DE ZÁRATE, *De la instrucción pública en España*, Madrid, 1855.

segunda clase era el de 1.000 pesetas (65). El sueldo de un Comandante del Ejército era de 3.510 pesetas, y el de un Capitán, 2.430.

En 1918, el Jefe de Administración de primera vió aumentado su sueldo anterior de 10.000 pesetas a 12.000; el guardia civil gana en igual año 1.047 pesetas; el Comandante, 6.500 pesetas, y el Capitán, 4.500 pesetas. En 1935, el Jefe de Administración sigue con el mismo sueldo, el guardia civil gana 3.300 pesetas, el Maestro percibe 3.000 pesetas, y 4.000 cuando pertenece al Plan Profesional; el Comandante, 9.000 pesetas, y el Capitán, 7.500.

En 1962, el Jefe de Administración de 1.^a tiene 28.800 pesetas o 31.680, según el régimen por el que haya optado de los dos admitidos; el Maestro, 28.850; el Comandante, 31.100; el Capitán, 25.000, y el guardia civil, 10.000.

Todas estas cifras no pueden ser utilizadas para establecer comparaciones con las precedentes a nuestra guerra civil y a las del siglo pasado. Desde 1936 los sueldos estuvieron bloqueados durante bastante tiempo; para remediar la notoria insuficiencia de éstos se acudió a la creación de una multitud de gratificaciones, que en principio se nutrieron del reparto de créditos globales, y posteriormente, y ya nos hallamos en la situación actual, buena parte de ellas procede del ejercicio de exacciones sobre el público en forma de tasas. El sueldo ha quedado reducido a una cantidad mínima, en algunos casos simbólica, y de ahí el que no se pueda acudir, para establecer comparaciones, al cómputo de los que se disfrutaban en una y otra época. La estructura de la remuneración de los funcionarios ha cambiado radicalmente, y así, mientras que hasta 1936 el sueldo constituía para la inmensa mayoría de los funcionarios el único concepto de su remuneración, hoy la mayor parte de los funcionarios la perciben a través de varios renglones o conceptos, no siendo raro el que éstos lleguen a ser diez o doce. También por lo que respecta a la dedicación exclusiva, que era el régimen normal para la casi totalidad de los funcionarios hasta 1936, hoy una buena parte de ellos, que debe llegar a la mitad, detenta dos o más empleos, públicos o privados.

La época de nuestra postguerra, hasta hoy, está caracterizada por una lucha constante para mantener el valor real de las remuneraciones, en pugna con los precios, cada vez más elevados. Pero estas mejoras se vienen consiguiendo a través del incremento de las gratificaciones o de la creación de otras nuevas, que se nutren, en la mayoría de los Ministerios, de Cajas especiales, en las que ingresan los productos de las tasas que se

(65) «Plantilla y sueldos del Ministerio de Hacienda», Orden de 10-5-1873, firmada por el Ministro de la Primera República Juan TUTÁU.

perciben del público y hasta de las multas que se imponen. Incluso algunos servicios que en todos los países tienen un inequívoco carácter de pertenencia a la Administración central, no han dudado en acogerse al régimen de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, con el fin de lograr su independencia económica del presupuesto del Gobierno (66).

En esta lucha por el mantenimiento o el logro de una Caja especial, los triunfos más sustanciosos los obtienen los Cuerpos mejor colocados para ejercitar estas percepciones. Estos son los situados en los Ministerios que intervienen en la economía del país. Para seguir ejercitando estas percepciones no han titubeado en recurrir a los más absurdos subterfugios, cuando ha desaparecido la intervención económica de la Administración en buena parte de las actividades de esta índole a consecuencia de la liberalización de la economía, tal como ha sido puesto de relieve por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en su obra *La Administración española*. Los Cuerpos técnicos, aparte de hacer profuso uso del régimen de tasas, han ideado cobrarle a la Administración derechos por la redacción de planos, inspección de obras, etc., sin perjuicio, claro es, de percibir su sueldo.

La táctica empleada para conseguir estas mejoras ha sido y es la característica de los denominados *grupos de presión* (67). Como dice CARRO MARTÍNEZ (68), «el triunfo más celebrado de un Cuerpo es cuando obtiene de los Poderes una mejora económica permanente. El triunfo más enteco, cuando sólo consigue una gratificación especial o plus complementario para todo el Cuerpo y con cargo a los presupuestos del Estado».

Estas Cajas especiales han visto regulada su existencia en 1958, pues con anterioridad existían en régimen de tolerancia. La intervención a que están sometidas desde entonces por el Ministerio de Hacienda es simplemente de carácter contable, y, por tanto, no ha suprimido la diferencia estructural y de cuantía entre las remuneraciones de los funcionarios de los diferentes Ministerios y aun entre Cuerpos y clases del mismo Departamento (69).

(66) La Jefatura Central de Tráfico, que detenta una incuestionable competencia de la Administración central, y más concretamente del Ministerio de la Gobernación, dependió en sus orígenes de la Dirección General de Seguridad, pero logró por Decreto de la Presidencia del Gobierno, de 14-9-1962, ser declarada entidad estatal autónoma, confiando a su jefe la categoría de Director general.

(67) Véase SAUVY, Alfredo: *Grupos de presión*, en «R. E. P.», núm. 89.

(68) «Documentación Administrativa», núm. 4, 1958.

(69) Véase SIGUÁN SOLER, «Documentación Administrativa», núm. 19. Entre los funcionarios del Cuerpo técnico de Administración civil que salen de la Escuela de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, se da el caso de que de ir destinado a un

La existencia de las Cajas es muy controvertida (70). Estaba prohibida por el artículo 4.º de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1-7-1911, y los dictámenes del mismo Consejo de Estado (71) se han mostrado decididos adversarios de su existencia. En realidad, sus únicos defensores son los funcionarios beneficiados por ella, pues no puede aceptarse como procedimiento ortodoxo de remuneración de los dependientes de la Administración un sistema propenso a tantas injusticias (72).

Todo ello es consecuencia de una situación de hecho, consistente en una economía sometida a un fuerte proceso inflacionario (73), que ha erosionado las estructuras de la función pública (74). Esta se ha visto sometida a los fenómenos del feudalismo prebendario y del parasitismo, puestos de relieve por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, según términos que ha tomado de la conocida obra de Max WEBER (75). Los funcionarios han convertido la función pública en una institución a su servicio y no al servicio de la Administración (76), y es su interés y no el interés público el que priva en muchos casos. Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto también por la Comisión del Banco Mundial en su informe sobre la economía española, publicado en estos días (77).

F) *Las escalas de remuneración y su amplitud.*

La literatura administrativa dedicada en Francia y Bélgica a la función pública emplea el término de *abanico de sueldos* para designar

Ministerio o a otro, existe la diferencia de que se percibe una remuneración de 3.000 pesetas mensuales o de 12.000, habiendo aprobado la misma oposición y desempeñando las mismas funciones. Las diferencias de expectativas de carrera son también muy grandes.

(70) Véase el dictamen 56 de «Recopilación de doctrina» del Consejo de Estado, 1949-50. En sentido contrario se ha manifestado J. M. ROZAS, Interventor general de la Administración del Estado, en la conferencia que pronunció en la X Semana de Estudios de Derechos Financieros.

(71) Dictamen 31 de 1949-50. Véase también el artículo de GARCÍA DE ENTERRÍA publicado en el diario «Arriba» de 1-4-1956.

(72) SIGUÁN SOLER, art. cit.

(73) Ramón TAMAMES, en su obra *Estructura económica de España*, Madrid, 1960, dice: «La política de precios de 1936 a 1959 ha sido realmente inexistente, si por tal se entiende la que tiene como fin auténtico estabilizar los precios y poner para ello los medios oportunos» (pág. 600).

(74) Las consecuencias de la inflación sobre las estructuras de la función pública pueden verse en Kennet GALBRAITH, *La sociedad opulenta*, Barcelona, 1961.

(75) Véase la reseña de la conferencia pronunciada por GARCÍA DE ENTERRÍA en Barcelona en «Informaciones Municipales», núm. 113, julio de 1960. La obra de WEBER es *Economía y sociedad*, t. IV.

(76) GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., pág. 214.

(77) Págs. 119 a 122.

la diferencia entre los topes mínimo y máximo de una escala de remuneración, la que nos parece muy expresiva, aunque consideramos más correcto el término de *amplitud de la escala* o *tensión de la escala*. Todos han puesto de relieve la disminución de la apertura de estos *abanicos de sueldo* durante este siglo, de acuerdo con la tendencia social de eliminar las excesivas diferencias de clases.

En Francia, después de tener, a principios de siglo (78), *abanicos* con una apertura de 20, se llegó por el Estatuto de 1946 y las disposiciones que lo desarrollaron, a una apertura de 6 tan sólo (79). Hoy la tensión de las escalas en aquel país es de 8, salvo para algunos contados funcionarios situados fuera de la clasificación, para los que es ligeramente superior. Podríamos referirnos a otros autores de varios países europeos y americanos, pero sería prolijo efectuarlo.

En España, salvo en las Fuerzas Armadas, en las que la tensión de la escala rara vez ha pasado de 9, las tensiones en algunos Cuerpos civiles llegan a 20, computando, claro es, todos los ingresos. Como ejemplo bien expresivo, en el Ministerio de Educación Nacional, que no es uno de los mejor situados en cuanto a remuneración de sus funcionarios, la Celadora de Institutos y de Escuelas del Magisterio, que tiene una jornada de ocho horas de trabajo, tiene una remuneración total de 9.000 pesetas anuales, o sea, 755 mensuales. El Profesor adjunto de Universidad disfruta, y el término en este caso parece una ironía, de una remuneración de 1.500 pesetas mensuales. Pero cuando este Profesor, que, desde luego, no trabaja en régimen de jornada completa, gana una cátedra y se acoge al régimen de dedicación exclusiva, sus emolumentos mensuales oscilan de 17.000 a 18.000 pesetas.

Suponemos (80), pero no nos ha sido posible comprobarlo, que las remuneraciones del personal técnico superior de Obras Públicas rebasan con mucho estas tensiones en relación con las de las clases inferiores de la escala de aquel Ministerio, los Peones camineros.

Prescindiendo del sentido regresivo que socialmente tienen estas tensiones de las escalas, es preciso impedir que las cifras de remuneración rebasen el tipo razonable que puede ser admitido en unos organismos como los del Estado, que tienen como fin el interés público y no un móvil lucrativo. En un Estado social son inconcebibles estas tensiones,

(78) Véase PERROUX, op. cit., pág. 49, y P. Robert DUVILLIERS, en el núm. 86 de «La Revue Administrative», marzo-abril de 1962, *Les rémunérations de la Fonction publique*.

(79) Véase GREGOIRE, Roger, op. cit.

(80) La suposición se basa en la especial modalidad de remuneración de este personal y en algunas informaciones recibidas, sin posible comprobación.

que deben ser constreñidas a más bajos límites, a límites razonables, que vienen determinados por el nivel de renta del país y por la necesidad de contar con una Administración eficaz. En nuestro país, una tensión de 8, con algunas contadas excepciones con tensión hasta 12, sería la más aconsejable para la construcción de una escala de sueldos.

V.—DIRECTRICES PARA UNA POLÍTICA DE REMUNERACIÓN DE FUNCIONARIOS.

En tres principios estima Louis CAMU (81) que debe basarse todo plan de remuneración de funcionarios:

Un principio de justicia: El sueldo debe permitir al funcionario llevar una vida digna.

Un principio económico: Las funciones deben ser retribuidas con arreglo a su productividad.

Un principio de organización: El Estado debe atraer a su servicio a los mejores.

El primero de estos principios impone que el escalón más bajo de la función pública debe recibir, al menos, la retribución que le permita un mínimo vital. Como nadie puede, por otra parte, vivir constreñido a satisfacer tan sólo sus necesidades primarias, este mínimo vital, semejantemente a lo practicado en Bélgica y Francia, debe ser aumentado en un 20 por 100 (82). El Gobierno francés adoptó como tipo de mínimo vital el del peón de la industria metalúrgica de París, aumentado en aquel coeficiente. En España este mínimo vital ha sido calculado por la Secretaría Técnica de la Acción Social Patronal. Para un matrimonio con dos hijos (83) y con residencia en Madrid, ha sido cifrado el presupuesto diario mínimo vital en 130,25 pesetas para el mes de junio de este año de 1962.

El segundo principio impone un difícil cálculo. La evaluación de la productividad de una determinada función pública puede hacerse de dos modos diferentes. Uno, válido sólo en los países de economía libre, el de calcular la productividad de un empleo público, según la utilidad marginal del mismo; en muchos casos esto no será posible, y entonces se

(81) Op. cit., pág. 180.

(82) El artículo 32 del derogado Estatuto de funcionarios de 20-10-1946 prevé que el sueldo líquido a percibir no debe ser inferior al 120 por 100 del mínimo vital.

(83) «Informaciones Sociales», julio-agosto 1962, publicación de la Acción Social Patronal.

acude a buscar en el sector privado un empleo análogo, y ver lo que se paga por él (84).

En los países de economía cerrada, cual ocurre en los países socialistas (U. R. S. S.) y otros, la evaluación de la productividad se hace en jornadas de trabajo, según la tarea, que debe ser cumplida según las normas de rendimiento calculado (stajanovismo). Pero como la productividad de un peón no es la misma que la de un ingeniero, a cada uno se le afecta un coeficiente que origina una tensión o escala de sueldos.

En nuestro caso no puede haber duda al respecto: un país, al fin y al cabo, de mercado libre debe remunerar a sus funcionarios, teniendo en cuenta a la vez las remuneraciones del sector privado y la necesidad de satisfacer el mínimo vital. A ello hay que añadir una decisión política que se relaciona con el sistema fiscal del país: la amplitud de las escalas de sueldos debe estar de acuerdo con la política social que propugne el Estado. Si éste persigue una nivelación de las diferencias de clases del país, la tensión de las escalas de sueldos debe ser baja, de acuerdo con la presión fiscal que nivela las rentas del resto de la población. Sería injusto permitir rentas desmesuradas y aplastar, en cambio, la jerarquía de las escalas de sueldo de los funcionarios, o, por el contrario, facilitar a éstos unas remuneraciones boyantes cuando el resto del país tiene un nivel de renta bajo.

El último principio es, en realidad, un corolario de los otros dos. Un bienestar suficiente y una productividad normal dan a los servicios de la Administración un prestigio que hará atrayente la función pública, de modo que a ella acudirán en número suficiente candidatos que permitirán elegir a los mejor dotados. Ello impone a la Administración una vigilancia constante sobre la productividad de sus servicios, porque puede ocurrir que a ella acuda un número elevado de aspirantes a sus empleos, precisamente por la baja productividad de la función pública y como trampolín para obtener otros. Esta situación es la que se da hoy en nuestro país, y las razones de por qué se da han quedado, creemos, suficientemente explicadas.

Descendiendo ya a un nivel por debajo de los principios teóricos, juzgamos que la reforma de la remuneración de la función pública en

(84) La doctrina de la «Fair relativity», del *Civil Service*, propugna que la remuneración de los funcionarios debe compararse ventajosamente con la de sus colegas del sector privado, porque el Estado debe ser patrono modelo y por la mayor responsabilidad de la actividad de los funcionarios (Comisión MacDonnel de 1914). Esta fué rechazada por la Comisión Tomlin en 1931; pero en 1955 ha sido de nuevo propugnada, con cierta moderación, por la Comisión Priestley.

nuestro país ha de hacerse preferiblemente en dos etapas. Estas vienen impuestas por dos factores :

1.º Necesidad de llegar a una clasificación jerarquizada (85) de todos los empleos públicos.

2.º Como ésta requerirá bastante tiempo, deberá adoptarse una escala sencilla de remuneración, ya que es urgente modificar la actual situación, y ésta no puede esperar a que se concluya aquella clasificación. Esta escala puede ser del mismo sistema que la adoptada en Suiza o, mejor aún, según el modelo italiano, con las modificaciones necesarias, inserto en el D. P. R. de 11-1-1956. Tiene la ventaja de que pueda hacerse definitiva sin serios inconvenientes, en el caso de que la clasificación general no llegue a buen puerto por las presiones que se ejercerán al establecer las paridades entre Cuerpos.

El régimen de ascensos guarda estrecha relación con la remuneración. Debe reformarse el sistema de ascensos, suprimiendo en una primera etapa el ascenso por antigüedad para dos tercios o para un tercio de las escalas, según la decisión con que pretenda llevarse a cabo. Más adelante podría suprimirse totalmente. Briam CHAPMAN presenta como in-sólito el caso de la función pública española, en la que el ascenso se efectúa exclusivamente por antigüedad. Un primer paso para ello lo ha constituido la Orden del Ministerio de la Gobernación de 26-9-1962, por la que se aprueban las normas de régimen jurídico para el personal de la Jefatura Central de Tráfico, y se establece que una tercera parte de las vacantes se reservarán al ascenso en el turno de elección por el Director General. Para ello es necesario que, a diferencia de lo que se establece en esta Orden, la elección se verifique, con las debidas garantías, en el seno de órganos colegiados.

La regulación de los ascensos económicos debe contener una cláusula de aceleración y otra de retardo para apremiar y sancionar la menor o mayor actividad de los funcionarios.

Los incrementos de sueldo por antigüedad deben permitir una mejora económica del 50 por 100 a los quince o veinte años de servicio. En nuestro país juzgamos más prudente regularla por trienios, de manera que a los veintiún años de servicios se alcance el 50 por 100 (86) de

(85) Obsérvese que decimos clasificación jerarquizada de funciones. Dada la contextura jurídica de nuestra Administración, no es posible, como algunos piensan, deslumbrados por las corrientes norteamericanas, hacer una clasificación según los procedimientos de aquel país. Aquella es una Administración de agencias, y la nuestra lo es de funcionarios investidos de autoridad.

(86) En Italia se conceden bienios del 2,50 por 100 del sueldo que se está devengando. El 15 por 100 que propugna, según parece, el anteproyecto de Ley general de Funcionarios,

la remuneración inicial de la escala, teniendo en cuenta que el sueldo debe constituir una parte, la más importante, de la remuneración total, que en principio de carrera no debe ser inferior al 75 por 100 de aquélla.

Y, por último, es necesario exigir a los funcionarios una jornada completa de trabajo. Si esto se hace así y se cumple, la legislación sobre incompatibilidades sería innecesaria para la inmensa mayoría de los funcionarios. Sólo en casos excepcionales se permitirían jornadas incompletas. Sobre el tema volveremos, Dios mediante, más adelante para perfilar algunos aspectos que no se han podido tratar aquí más que a muy grandes rasgos, y es precisamente éste que concluimos uno de ellos.

nos inclina a sospechar que se pretende que el sueldo siga constituyendo una modesta proporción de la remuneración total. La Orden de 26-9-1962 instaura trienios en esta cuantía para el personal de la Jefatura Central del Tráfico, y además establece unos complementos de sueldo por destino del 100 por 100 del sueldo. Dudamos mucho que el Estado pudiese afrontar mejoras económicas de esta cuantía.

