



## Funcionarios

# CLARIDAD EN LAS REFORMAS

LUIS MARTIN REBOLLO

EL tema de la función pública ha sido, históricamente, vivero de la literatura costumbrista, fuente de anécdotas jugosas, blanco de iras de los administrados y objeto de atención del legislador preocupado por el sustrato humano de quien depende, en definitiva, la buena marcha de los servicios públicos. Meritorios, cesantes y empleados han sido tema preferido de algunas de las mejores páginas de Mesonero Romanos o de los artículos del "vuelva usted mañana", de Larra; pero también han rellenado páginas enteras de la "Gaceta de Madrid", del repertorio de legislación Alcubilla o más modernamente, del conocido Aranzadí, desde el Decreto de Bravo Murillo de 1852 hasta el reciente Decreto-Ley 22/77 de 30 de marzo ("B.O.E." del 7 de abril), que regula las retribuciones, y algunas cosas más, pasando por el Estatuto Maura de 1918, fruto de la huelga general del 17, la amplia legislación represiva de posguerra o la vigente Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

La Administración Pública ha seguido, respecto a este amplio conjunto de servidores suyos, una política que puede decirse sin ambages ha dependido en buena medida de las circunstancias econó-

micas y políticas del momento. Mimados u olvidados, que de todo ha habido, con ellos se ha seguido la mímica de las tormentas, es decir, acordarse de Santa Bárbara cuando truena. Y los resultados de tal forma de proceder han sido, como no podía ser menos, ambiguos, contradictorios y a veces, como vamos a ver, sorprendentes. Pero al margen de los resultados globales de semejante hacer, lo que sí ha sido una constante desde 1852, o al menos lo parecía, es que los sistemas de selección se basen en lo que ha dado en llamarse "principio de méritos", es decir, atendiendo exclusivamente a las condiciones, capacidad y preparación del aspirante a funcionario a través de unos sistemas que se pretenden libres ("Todos los españoles podrán desempeñar cargos y funciones públicas según su mérito y capacidad", reza el artículo 11 del Fuero de los Españoles), públicos y objetivos, con arreglo a los cuales toda persona que reúna la titulación en su caso requerida puede optar al empleo correspondiente. Cuál deba ser ese sistema u cuáles los módulos a tener en cuenta esa es otra cuestión, pero baste decir que históricamente el sistema de oposiciones significó un avance importante frente a la ven-

ta de oficios públicos, tan común en España en buena parte de los municipios de la Edad Media y Moderna, como ha demostrado cumplidamente el profesor Tomás y Valiente, frente a la herencia (el empleado nace del empleado, decía Mesoneros Romanos) o simplemente frente al nepotismo y la arbitrariedad. Ciertamente el sistema ha tenido y tiene sus lacras y la historia de las recomendaciones ha sido y es el juego favorito que afianza amistades y conocimientos largo tiempo olvidados, al que nadie ha pretendido de verdad poner freno en este país, aunque, en tiempos de la Dictadura de Primo de Rivera, se llegaron a prohibir (por Real Orden), con una ingenuidad que haría sonrojar a cualquier estudioso de los procesos sociales, y con los resultados que fácilmente eran de prever. Pero bien o mal, más bien mal, el sistema de oposiciones ha funcionado como reliquia, descolorida ya, de aquel viejo principio de mérito a cuyo servicio nació. Aquí nadie ha meditado en lo que parece inspira el sistema de selección funcional en Inglaterra y sacar de ello sus consecuencias, que son más importantes de lo que a primera vista parecen. "Lo importante —dicen los ingleses— es que sea un 'gentleman'; si no lo es, cuanto más

sepa, peor". Lo importante es saber las dotes de raciocinio del aspirante a funcionario, su sentido común, agudeza crítica, decisión, cultura, que el quehacer diario, tan alejado de los temarios de nuestras oposiciones, ya lo aprenderá con la práctica en poco tiempo. Pero esa es otra historia. El caso es que en nuestro país, con recomendación o sin ella, el sistema formalmente aseguraba una cierta igualdad, unos requisitos mínimos para todos semejantes, una titulación homogénea, unos datos comunes. Pero, ¿qué está sucediendo?, ¿qué pasa, de repente?, ¿qué transformación se ha operado? Porque, de pronto, de forma apenas apercibida más que por el aburrido lector del "Boletín Oficial", el sistema parece que se niega a sí mismo vía "disposiciones transitorias" que, muchas veces, tienen más importancia que el cuerpo de las disposiciones y hasta, mirando las cosas con suspicacia, parece que en ciertas ocasiones las normas se dictan pensando en las disposiciones transitorias o en las disposiciones adicionales, que poca gente lee. Me explico.

Buena parte de la política funcional en los últimos años se ha basado en dos pilares fundamentales. De un lado, por la vía de los nombramientos interinos se han solventado problemas inmediatos, y de otro, se ha procurado, de forma solapada, propiciar la endogamia de los cuerpos frente al recién venido, frente a los "de la calle", asegurando ventajas o prometiendo ascensos por la vía de las oposiciones o concursos restringidos reservados a "los de la casa". Pero lo que no había sucedido hasta ahora es que esa política fuera descaradamente parcial, frontalmente desigual. Sin embargo, una serie de factores, algunos de ellos políticos, han influido decisivamente, a mi modo de ver, en recientes normativas, paradigma de las cuales es el recentísimo Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral que, aprobado por Orden del ministro de Trabajo de 30 de marzo de 1977, se publicó en el "Boletín Oficial del Estado" el día 6 de abril del presente año.

Frente a una anunciada reforma de las entidades gestoras de la Seguridad Social, y poniendo el parche con anterioridad, demostrando un sentido precavido digno de mejor fin, se va a tratar de solucionar los problemas de "los de la casa" —y habría que preguntarse de dónde se han nutrido buena parte de los servidores de estos organismos híbridos, mitad Administración Pública, mitad entes atípicos, como han sido el Instituto Nacional de Previsión, los Sindicatos, los organismos depen-



## CLARIDAD EN LAS REFORMAS

dientes del Movimiento o las Mutualidades Laborales adscritas a uno de los Ministerios tradicionalmente más "azules", como fue el de Trabajo—; se va a tratar de solucionar los problemas de "los de la casa", digo, por elevación, mediante un corrimiento general de escalas hacia arriba, que coja a cada uno bien instalado en el momento de la reforma. Si esto no es así, y puedo equivocarme, no

titulación de Enseñanza Superior Universitaria; para el Administrativo, título de Bachillerato Superior; para el Auxiliar, el Bachillerato Elemental, y para el Subalterno, Certificado de Enseñanza Primaria (artículo 27).

Hasta aquí, todo normal, todo correcto. Aún no ha comenzado la limpieza hacia dentro. Esta se manifiesta, como digo, en las disposiciones transitorias, pero ya hay indicios en el articulado del Estatuto. Así, el artículo 29 prevé que en todas las oposiciones para acceso a todos los Cuerpos del Mutualismo se reservará el 20 por ciento del total de las plazas a

ría y de Servicio, jefes de sección y subsección, inspectores y subinspectores nacionales.

2. En las Mutualidades del Régimen General y de Regímenes Especiales y en la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral: director, secretario e interventor-delegado.

3. En las Delegaciones Provinciales del Mutualismo Laboral: delegado provincial, secretario e interventor-delegado.

4. En las Comisiones Técnicas Calificadoras: secretario". (Artículo 37.)

Hasta aquí lo que parece cubierto por el mandato legal, pero el artículo 38, por su parte, especifica y amplía la enumeración al disponer:

"Serán de libre designación y cese aquellos puestos de trabajo cualificados, tales como jefes de unidades administrativas, jefes de equipo, jefes de grupo, jefes de Oficina de Información Mutualista, jefes de Salas de Ordenadores, operadores de consola, controladores, jefes de Preparación y Planificación, jefes de Controljefes de equipo de Entrada de Datos, planificadores, monitores, Organización y Métodos, delegados de Gestión de Accidentes de Trabajo, cajeros y conserjes mayores, así como aquellos otros de mayor responsabilidad o especialización que se determinen por la Delegación General".

Y no parece que toda esta larga enumeración sean cargos que puedan encubrirse en el calificativo de "directivos". Hace falta, sí, que sean previamente funcionarios, pero se trata de un modo sibilino de impedir el acceso a cargos de cierta responsabilidad en las tareas administrativas a aquellos funcionarios no del agrado de los respectivos delegados nacionales o provinciales del citado Mutualismo. Nada de lo cual existe

para la Administración Civil del Estado, donde los cargos de libre designación, de rango administrativo, son relativamente pocos. Como, por lo demás, estos cargos tienen mayor remuneración (artículo 67) se establece así un complejo y sutil mecanismo de reflejos condicionados de pleitesía respecto de los que mandan que sirve, como dato añadido, a favorecer el consenso y a fomentar los mecanismos subterráneos que llevan a los puestos de mayor rentabilidad económica.

Hasta aquí lo más destacado del texto del Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral, que ocupa 14 páginas del "Boletín Oficial del Estado". Pero lo más sorprendente aparece en las disposiciones transitorias que llenan casi 6 páginas del periódico oficial. Al llegar a la disposición transitoria tercera, la capacidad de asombro del lector se pone a prueba, porque en ella se establece lo siguiente:

"No obstante lo determinado en los artículos 26, 27, 28, 30 y 43 del presente Estatuto, la provisión de vacantes que se produzcan en las categorías de ingreso de las Escuelas Técnico-Administrativa y Técnico-Contable de Cuerpo Técnico se realizará de la siguiente forma:

1. Un tercio se cubrirá por concurso-oposición restringido entre funcionarios integrados hasta el día 31 de diciembre de 1975 en el Cuerpo Administrativo previsto en el artículo 21 del Estatuto de Personal de 31 de julio de 1970, que acrediten alguna de las siguientes características:

a) Estar en posesión del título de Enseñanza Superior, Universitaria o Técnica, o de profesor mercantil.

b) Poseer título de Bachillerato superior, perito mercantil, graduado social o equivalente y acreditar dos años, al menos, de efec-



se explican muy bien —mejor dicho, no se explican en absoluto— las disposiciones transitorias a las que me voy a referir.

Los artículos 26 y siguientes del citado Estatuto siguen las pautas previstas y más atrás indicadas al decir que "1) La selección de los aspirantes a ingreso en cualquiera de los cuerpos a funcionarios del Mutualismo Laboral se realizará mediante la práctica de oposición ante el Tribunal que se determine en cada caso en la correspondiente convocatoria".

Para ser admitido a las pruebas selectivas, previas al ingreso, se requiere, entre otras condiciones, como ser español, tener una edad mínima y no padecer enfermedad contagiosa, "estar en posesión del título exigido".

Los cuerpos del Mutualismo Laboral son muy semejantes a los previstos en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y, así, hay unos Cuerpos Generales y otros especiales, como letrados, asesores actuariales, asesores médicos, Cuerpo de Informática y asistentes sociales. Los Cuerpos Generales son el Técnico, el Administrativo, el Auxiliar y el Subalterno, exigiéndose para el Técnico una

funcionarios pertenecientes a otros Cuerpos o escalas, y un 10 por ciento para hijos o huérfanos de funcionarios en activo o jubilados. "En todo caso —continúa el artículo—, será necesario que los aspirantes que pretendan acogerse a los cupos indicados se hallen en posesión de la titulación requerida". Menos mal. Aunque cabría preguntarse por la legalidad de esta excepción y si no sería necesario establecerla por ley y no por Orden ministerial.

La segunda falla a que aludo se refiere a los cargos de libre designación. Ciertamente el Estatuto del Mutualismo Laboral de 12 de febrero de 1975 fija en su artículo 10, a tenor de lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social (artículo 45, 3), que los cargos directivos son de libre designación, pero parece que el Estatuto que comentamos se extralimita un tanto. Son de libre designación los cargos directivos siguientes:

1. En el Servicio del Mutualismo Laboral: jefe del Servicio, delegado general, subdelegado general, secretario general, interventor general, administrador general, inspector general, jefes de Aseso-





tiva prestación de servicios en el Mutualismo Laboral.

c) Contar con seis años, al menos, de servicios efectivos en el Mutualismo Laboral.

2. Otro tercio se cubrirá por funcionarios integrados hasta el día 31 de diciembre de 1975 en el Cuerpo Administrativo previsto en el artículo 21 del Estatuto de Personal de 31 de julio de 1970, mediante concurso de méritos y previa superación de un curso de aptitud de tres meses de duración, como mínimo.

3. El tercio restante de las vacantes, mediante oposición y con arreglo a las normas y requisitos establecidos en los artículos 26 al 30, ambos inclusive, del presente Estatuto.

4. Las vacantes que no se cubran de las asignadas a cada una de las modalidades previstas en esta disposición transitoria serán declaradas desiertas y se distribuirán por terceras partes a cada una de ellas en las siguientes convocatorias.

5. Las normas establecidas en esta disposición transitoria mantendrán su vigencia hasta tanto la totalidad de los funcionarios a que se hace referencia en sus números 1 y 2, que no hayan cesado en la relación funcional, hayan tenido acceso a las Escalas Técnico-Administrativa o Técnico-Contable del Cuerpo Técnico a que se refiere el artículo 10 del presente Estatuto, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en dichos números 1 y 2.

Es decir, que hasta tanto todos los funcionarios del Cuerpo Administrativo no hayan pasado al Cuerpo Técnico, prácticamente no entran en vigor las normas a que antes aludía y que determinaban que el acceso sería por oposición y con el título de licenciado universitario. Este, en una especie de puja a la baja, equivale al Bachillerato Superior más dos años de servicios o, simplemente, a seis años de servicios al Mutualismo Laboral. ¿Quién da más? Lo que incita a preguntarse, ¿para qué sirve entonces el título?, ¿por qué se exige?, ¿no es un reconocimiento de que las tareas administrativas no tienen nada que ver con la titulación exigida?, ¿no se está, indirectamente, diciendo que el sistema anglosajón de selección de funcionarios, a que aludía al principio, es más correcto que el actual? Porque un tercio es por oposición, pero otro tercio es por concurso de méritos. Queda otro tercio a oposición libre, pero los propios funcionarios estarán interesados en que no pase mucha gente por esta vía, ya que las plazas no cubiertas reverterán a los cupos para funcionarios y así sucesivamente hasta que todos, todos, se integren en el Cuerpo Técnico, el de título universitario, y



entonces sí, entonces se echa el telón, se pone cara de circunstancias y a verificar según el llamado principio de mérito, capacidad, condiciones, conocimientos y aptitud con lente propia de laboratorio. ¿Es serio esto?, ¿es simplemente conocido?

Pues bien, la disposición transitoria siguiente viene a decir más o menos lo mismo respecto del Cuerpo Administrativo (título de Bachillerato Superior para cuando todos los subalternos, ordenanzas y telefonistas hayan entrado en él), donde el título se sustituye por el Certificado de Estudios Primarios y un curso de tres meses, reservándoseles, en esta ocasión, el 20 por 100 de las plazas.

La disposición transitoria décima tampoco tiene desperdicio. En ella se dispone:

"Los directores de Mutualidades Laborales, delegados provinciales y subdelegados provinciales del Servicio del Mutualismo Laboral nombrados con posterioridad a 20 de diciembre de 1956 que sin tener la condición de funcionario de plantilla ejerzan el cargo en la fecha de entrada en vigor del presente Estatuto, podrán participar en tanto lo desempeñen en los concursos-oposición restringidos que se convoquen para ingreso en los Cuerpos Técnico y de Letrados, previstos en las disposiciones transitorias tercera y quinta del pre-

sente Estatuto. Los que resulten aprobados no cubrirán vacante de las anunciadas en las correspondientes convocatorias".

Como estos cargos, en adelante, según el artículo 39, deberán ser funcionarios del Mutualismo Laboral, se abre la oportunidad de que los nombrados discrecionalmente y sin esa condición lo sean vía concurso-oposición restringido. Y quién se va a atrever a suspender al director de la Mutualidad o al delegado de la misma teniendo en cuenta que la mayoría de los miembros de Tribunales son funcionarios o delegados provinciales y los preside normalmente el órgano que los propuso y a instancias del cual fueron nombrados? Una vez aprobados continuarán en sus puestos hasta que dejen de ser directores o delegados, momento en el que pasarán a cubrir plaza de funcionario.

Y para qué seguir. Normas parecidas se encuentran en la disposición transitoria 21 y en la 22 y 23 para el ascenso de categoría dentro del mismo cuerpo...

Acaso todo lo anterior no sea sino una muestra palpable —y por lo demás irónica— de lo que dispone el artículo 92 del Estatuto, al decir que el Mutualismo Laboral, por los medios a su alcance... "intensificará el espíritu de hermandad entre los funcionarios", pero en todo caso, conviene, qui-

zá, tomar buena nota de un modo de hacer que nos acerca a las más pintorescas y peyorativas formas del quehacer burocrático entendido como casta y que se pensaban periclitadas y abandonadas en el desván de la Historia.

¿Funcionarios públicos por gracia de partido?, se preguntaba hace tiempo en las páginas de la "Revista de Administración Pública" un conocido administrativista español (1) comentando una problemática referente a la República Federal Alemana. Hoy habría que repetir la pregunta en relación, al menos, con el reciente Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral aprobado por Orden ministerial de Trabajo de 30 de marzo de 1977, mejor dicho, en relación con los añadidos a dicho Estatuto, donde renacen los viejos fantasmas de los derechos adquiridos y la letra pequeña del favoritismo.

Que todo lo anterior no es un supuesto demasiado aislado lo demuestra el Real Decreto 1.167/77, de 1 de abril, que aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Delinquentes de Obras Públicas, donde, en una línea parecida a todo lo anteriormente expuesto, después de elegirse el título de Bachillerato Superior para entrar en el Cuerpo (artículo 8, c), la disposición transitoria primera establece: "En las pruebas restringidas para ingreso en el Cuerpo autorizadas por la Ley 33/76 de 26 de agosto y con destino al personal contratado, se eximirá a los aspirantes del requisito señalado en el apartado c) del artículo 8 del presente Reglamento"; es decir, del título de Bachillerato Superior, cuando en la citada Ley se permitía, sí, concurrir, por turno restringido, a las personas con contrato administrativo y en régimen de colaboración temporal con dos años de servicios, pero no se decía nada acerca de la exención del título legalmente exigible.

Reformese, en buena hora, el sistema de acceso a la función pública, acérquese a pautas más racionales, que buena falta hacen, pero, por favor, con claridad, con transparencia, atendiendo a unos módulos iguales para todos, sin apropiaciones particularistas porque, en último extremo, el argumento de "los de la casa" frente al de "los de la calle" esconde en sí mismo un terrible equívoco que nos devuelve a los tiempos en que los oficios públicos estaban estamentalizados, eran propiedad del empleado —y de ahí, acaso, el conocido y por lo demás aberrante término de "funcionario en propiedad"—, olvidando que en definitiva quienes les pagan son los ciudadanos a través de sus impuestos y, en el caso del Mutualismo Laboral, los trabajadores a los que sirven. ■ L. M. R.