

EL CONTROL JUDICIAL DE LA FIJACION DE COEFICIENTES MULTIPLICADORES EN EL SISTEMA RETRIBUTIVO DE LA FUNCION PUBLICA

SUMARIO: I. La fijación de coeficientes en el sistema retributivo de la Función Pública.—II. Jurisprudencia del Tribunal Supremo.—III. Conclusiones. En especial, la falta de motivación como indicio de arbitrariedad.

I. La fijación de coeficientes en el sistema retributivo de la Función Pública

A partir del año 1963 el sistema retributivo de la Función Pública se sometió a un proceso de racionalización consistente, en uno de sus aspectos, en establecer como elementos constitutivos de la retribución: a) el sueldo (sueldo base, trienios y pagas extraordinarias), y b) los complementos del sueldo (de destino, de dedicación especial, familiar, indemnizaciones, gratificaciones por servicios especiales, extraordinarios, incentivos). El «sueldo base» se calcula multiplicando una cantidad igual para todos los funcionarios establecido por la ley, por un coeficiente multiplicador fijado para cada cuerpo por el Gobierno. El sistema de fijación del sueldo base consiste, pues, con algunas excepciones, en dejar a la ley la fijación de las cotas máxima y mínima, atribuyendo al Gobierno la aplicación de cada uno de los coeficientes. Su regulación es la siguiente (1):

A) FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

a) *De la Administración civil.*

La Base X de la Ley de Funcionarios Civiles de 20 de julio de 1963 dispuso que «el sueldo de cada funcionario resultará de aplicar al sueldo base el coeficiente multiplicador que corresponda al Cuerpo a

(1) Estando ya impreso este comentario se ha publicado el Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977 («BOE» de 7 de abril) que modifica sustancialmente el sistema retributivo de la Función Pública, estableciéndose un nuevo régimen cuya aplicación se iniciará, fraccionadamente, a partir de 1 de enero de 1978, y previéndose su aplicación plena al término de los cuatro ejercicios presupuestarios siguientes. En el nuevo sistema el sueldo se determina en función del nivel de titulación exigible para el ingreso en el Cuerpo, Escala o Plaza, «de acuerdo con la *proporcionalidad* que se establece en el artículo 3.º». La llamada «proporcionalidad» sustituye, pues, a los «coeficientes» actuales. La relación entre el nuevo criterio de «proporcionalidad» y los anteriores coeficientes se establece en la disposición final primera del Decreto-ley.

que pertenezca». El texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles, aprobado por Decreto de 7 de febrero de 1964, dispuso que «el cuadro general de coeficientes multiplicadores se establecerá por ley» (artículo 96,3), atribuyendo al Consejo de Ministros la competencia de «determinar el coeficiente multiplicador que haya de asignarse a cada cuerpo a efectos de la determinación del sueldo correspondiente» (artículo 14,E), previo informe de la Comisión Superior de Personal (artículo 18). La Ley de 4 de mayo de 1965, de Retribuciones de Funcionarios Públicos, estableció el cuadro de coeficientes multiplicadores en dieciocho niveles, desde el 1,0 hasta el 5,5 (artículo 4.º) y reprodujo la atribución al Consejo de Ministros de la competencia para acordar el coeficiente multiplicador que ha de asignarse a cada Cuerpo (artículo 5.º). El Gobierno hizo uso de esta autorización por Decreto de 28 de mayo de 1967 (después modificado y completado varias veces).

b) *De la Administración de Justicia:*

La diferencia fundamental con el anterior sistema consiste en que la fijación de los coeficientes se determina por ley «por estimarse—dice la E. de M. de Ley 101/1968— que la fijación de retribuciones a quienes ejercen la función judicial sólo debe hacerse por el órgano legislativo, por respeto a la independencia de una función cuyo ejercicio exige las máximas garantías que sólo una ley puede otorgar». Así lo hacen las leyes de 28 de diciembre de 1966 —Ley 101/1966— para la jurisdicción ordinaria y contencioso-administrativa (artículo 4.º) que se refiere a los miembros de las carreras judicial y fiscal, a los cuerpos de jueces municipales y comarcales, a los secretarios de la Administración de Justicia —en sus dos ramas de Secretariado de los Tribunales y de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción—, a los secretarios de Juzgados Municipales, a los médicos forenses, etc.), y la Ley de 28 de diciembre de 1966 —Ley 102/1966— para la jurisdicción del trabajo (artículo 3.º).

c) *De la Administración militar:*

a') La retribución del *personal militar* está regulada, de un lado, por la Ley de 28 de diciembre de 1966 —Ley 113/1966, de «devengos militares» del personal militar y asimilado de las fuerzas armadas— que establece un sistema distinto al de los funcionarios de la Administración civil, fijándose por ley la cuantía del sueldo «en razón de los empleos militares efectivos que se ostenten» (artículo 3.º) y de otro, por la Ley de igual fecha —Ley 95/1966— para la Guardia Civil y la Policía Armada.

b') La retribución de los *funcionarios civiles de la administración militar* está regulada por la Ley de 28 de diciembre de 1966 —Ley 103/1966— cuyo artículo 4.º encomienda al Consejo de Ministros la fijación de los coeficientes, lo cual ha sido efectuado por Decreto de 20 de abril de 1967.

B) FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El sistema de retribución de los funcionarios de la Administración Local está regulado de modo semejante al de los funcionarios de la Administración del Estado: la Ley de Bases de 5 de diciembre de 1968 previó un régimen de retribuciones muy similar al de éstos; sin embargo, la articulación de la ley quedó en suspenso (Decreto-ley de 16 de diciembre de 1966), hasta que la suspensión fue levantada por Decreto-ley de 27 de julio de 1973, el cual, además, encomendó al Gobierno la adopción inmediata de las medidas necesarias para «acomodar el régimen y retribuciones de los funcionarios locales a las normas aplicables a los funcionarios civiles del Estado». En su aplicación se ha dictado el Decreto de 17 de agosto de 1973 sobre acomodación de retribuciones.

C) FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

El sueldo de los funcionarios de los organismos autónomos se determina según el Estatuto del Personal a su servicio aprobado por Decreto de 23 de julio de 1971, mediante la aplicación de un coeficiente multiplicador fijado por el Consejo de Ministros a un sueldo base que es el fijado en cada momento para los funcionarios de la Administración Civil (artículo 65,3). Sistema de fijación del sueldo base mantenido por el Decreto de 1 de febrero de 1973 (artículo 3.º), en cuya ejecución se han dictado las disposiciones que asignan el coeficiente «a cada escala, plantilla o plaza».

¿Qué naturaleza tiene el acto de fijación de estos coeficientes? ¿Puede ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa? ¿En base a qué fundamento? Veamos cuál ha sido la respuesta de nuestro Tribunal Supremo.

II. Jurisprudencia del Tribunal Supremo

La fijación de coeficientes por la Administración ha dado origen a gran cantidad de recursos contencioso-administrativos y, por tanto, a una copiosa jurisprudencia que, generalmente, ha entrado a examinar el fondo del asunto sin necesidad de plantearse la cuestión previa del alcance de la revisión jurisdiccional en esta materia (2). En

(2) La *Sentencia de 20 de junio de 1967* (Ref. Aranzadi 2856), justifica la revisión en vía judicial de la fijación de coeficientes del siguiente modo: «Considerando, que es indudable el carácter político y de gobierno de las facultades del Estado para organizar los distintos cuerpos de funcionarios en orden a su mejor y más eficaz funcionamiento de los servicios de la Administración, así como a la fijación de las retribuciones de aquéllos, habida cuenta no sólo de lo que la justicia exige por la importancia de la función desempeñada y grado de preparación científica o técnica necesaria, sino también de lo que la situación de la Hacienda pública y desarrollo del país permiten; mas como quiera que el propio Estado, por una parte, ha definido y reglamentado en leyes especiales esta organización y criterio retributivo y, por otra, no ha exceptuado las disposiciones

algunas sentencias, sin embargo, tal cuestión ha sido objeto de análisis expreso utilizando la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados para mostrar que la fijación de coeficientes no es una actividad discrecional de la Administración, de tal manera que las decisiones que aquí se adopten son plenamente fiscalizables por su concordancia con las reglas y principios que rigen en esta materia.

1. Sentencia de la Sala 5.^a del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 1975 (Magistrado Ponente: Don Angel Martín del Bur-

que las desenvuelven de la revisión jurisdiccional, *resulta limitado el carácter potestativo y discrecional que, en principio, pudiera atribuirse por la necesidad de sujetarse a aquellas directrices que las mencionadas disposiciones legales impusieron*, principalmente la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, la Ley de Funcionarios de 7 de febrero de 1964 y la de Retribuciones de éstos de 4 de mayo de 1965, de lo que se deduce *la necesidad en que se halla la jurisdicción revisora de coonestar y armonizar la discrecionalidad de la Administración para la ordenación y retribución de sus funcionarios, con la imperiosa necesidad de no vulnerar, sino acatar y desenvolver lealmente las directrices impuestas o derivadas de la Ley.*» Una Sentencia dictada poco después, el 14 de noviembre de 1967 (Ref. Aranzadi 4906), se separa de esta doctrina afirmando la naturaleza discrecional de la actividad administrativa de fijación de coeficientes. Se trata, sin embargo, de una Sentencia aislada que no influye en la evolución de la jurisprudencia de modo que las Sentencias pronunciadas posteriormente por el Tribunal Supremo entran a examinar sin más la cuestión de fondo. Así, entre otras, la *Sentencia de 17 de noviembre de 1969* (Ref. Aranzadi 5445), que estima un recurso planteado por un profesor de Educación Física; la *Sentencia de 15 de diciembre de 1969* (Ref. Aranzadi 5061), que desestima un recurso formulado por funcionarios del Cuerpo de Interpretación de Árabe y Beréber—Sentencia que resuelve además la cuestión de admisibilidad raras veces planteada en estos recursos por la representación de la Administración, que aduce que el Decreto fijador del coeficiente no es susceptible de impugnación por tener naturaleza legal, oponiendo que aun en el supuesto de que se tratase de una «delegación legislativa» sería revisable en lo que excede, y con mayor razón en estos casos en los que se trata de una simple remisión normativa—; la *Sentencia de 18 de diciembre de 1971* (Ref. Aranzadi 5214), que desestima un recurso interpuesto por funcionarios Auxiliares del Servicio de Obras Hidráulicas; la *Sentencia de 25 de marzo de 1972* (Ref. Aranzadi 1502), que desestima un recurso interpuesto por funcionarios del Cuerpo de Inspectores e Instructores Visitadores de Asistencia Pública, ya que no existen razones de fondo (consideración conjunta del título exigido y de la función realizada) que justifiquen la impugnación del coeficiente; la *Sentencia de 8 de febrero de 1973* (Referencia Aranzadi 441), que desestima un recurso interpuesto por funcionarios del Cuerpo General Administrativo; la *Sentencia de 31 de diciembre de 1973* (Referencia Aranzadi 4688), que desestima un recurso análogo al anterior; la *Sentencia de 28 de enero de 1978* (Ref. Aranzadi 67), que estima un recurso interpuesto por funcionarios del Cuerpo, a extinguir, de Taquígrafos Mecanógrafos de la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas; la *Sentencia de 17 de marzo de 1978* (Ref. Aranzadi 1124), que desestima un recurso formulado por un maestro de Taller de Escuelas Elementales de Trabajo procedente de la Zona Norte de Marruecos e integrado en la Administración Española; la *Sentencia de 17 de mayo de 1978* (Ref. Aranzadi 2035), que desestima un recurso planteado por funcionarios Inspectores del Servicio Nacional de Productos Agrarios. Existe, además, una copiosa jurisprudencia sobre coeficiente aplicable a funcionarios integrados en el Cuerpo General Administrativo por Decreto 10/1964, así como otra desestimatoria de la aplicación del coeficiente fijado para los funcionarios del Cuerpo Auxiliar integrados en el Cuerpo General Administrativo a los trienios devengados antes de dicha integración.

go; Ref. Aranzadi, 4210) utiliza con toda agudeza «la idea que late en la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados» para resolver el problema de la legalidad de la fijación de «coeficientes multiplicares» a cada cuerpo de funcionarios. El juzgador advierte, sin embargo, que el «coeficiente», como tal, más que un «concepto indeterminado» es un «módulo», lo que no impide reconocer que uno y otro presentan una problemática del todo semejante. Dice:

«CDO.: Que, en definitiva, el legislador creó la fórmula determinativa del sueldo del funcionario ("sueldo base" por "coeficiente multiplicador") dejando sin concretar sólo este último factor, al que antes calificamos de concepto jurídico indeterminado, aun a sabiendas de que, más que esto, es un simple módulo; debido a que, sea una cosa u otra, el factor a que nos estamos refiriendo presenta una problemática, en este momento de su impugnación, en un todo semejante a la que ofrecen los tan aludidos "conceptos".»

Evidentemente, un *número aislado* no es un concepto indeterminado, sino más bien el ejemplo típico—quizá el único—de concepto determinado, pero un *número que opera como multiplicador (coeficiente)* y cuya fijación se produce por comparación entre distintos supuestos (*módulo*) opera como concepto indeterminado en el sentido de que su fijación exige una especial ponderación comparativa de las situaciones a que se aplica, ponderación que debe efectuarse en términos de justicia y que, por tanto, elimina toda posibilidad de discrecionalidad. Por eso es plenamente correcta la tesis de la sentencia de aprovechar la «idea» que se expresa bajo la denominación «concepto jurídico indeterminado» para juzgar la decisión de aplicar un determinado coeficiente, y ello porque,

«CDO.: Que de todas formas, se trate de un concepto jurídico indeterminado o de un simple módulo, lo que la Sala quiere dejar bien sentado es que la delegación que le ha sido conferida al Consejo de Ministros para la cuantificación del coeficiente multiplicador, esto es, para la concreción del mismo; respecto de cada cuerpo o grupo de funcionarios, no lo ha sido con el propósito de que pueda actuar libre y discrecionalmente, sobre todo en el sentido que esto tenía anteriormente, sino para que, con más conocimiento de causa, sirviéndose de la experiencia y de los datos que él puede obtener mejor que nadie (Comisión Superior de Personal), asigne a cada cuerpo el coeficiente que le corresponda, según su respectivo nivel y la preparación de sus componentes, pues como se proclamó en la Sentencia de 28 de abril de 1964, recogiendo una lúcida exposición doctrinal, difundida dos

años antes, las facultades discrecionales se caracterizan por la pluralidad de soluciones justas, posibles entre las que libremente puede escoger la Administración, según su propia iniciativa, por no estar comprendida dentro de la norma la solución concreta, mientras que el concepto jurídico indeterminado es configurado por la ley como un supuesto concreto, de tal forma que solamente se da una única solución justa, en la aplicación del concepto al supuesto de hecho correspondiente.»

Todo ello conduce a demostrar que el Tribunal dispone de plenitud jurisdiccional, rechazando así las alegaciones opuestas por el representante de la Administración en su contestación a la demanda (alegaciones que la Sentencia reproduce en su tercer considerando) en el sentido de que la jurisdicción contencioso-administrativa debe limitarse a «la pura revisión de la legalidad», con exclusión de lo que sea cuestión de «oportunidad» («elección entre diversas posibilidades») y sin entrar a juzgar las cuestiones que afectan a potestad organizatoria de la Administración y a la vinculación del funcionario al *status* al que ha prestado adhesión.

En este caso singular (fijación de coeficientes) no se trata de una manifestación «del poder discrecional y sus derivados, poder organizatorio y poder estatutario de la Administración», sino «de la concreción matemática de los módulos que han quedado inicialmente indeterminados» y cuya determinación debe realizar la Administración «de modo objetivo, racional y proporcionado, dentro del conjunto de los asignados a los distintos cuerpos de la Administración Civil» utilizando sus conocimientos y experiencia y gozando por ello de «un margen de apreciación» que, sin embargo, no excluye la obligación de razonar y justificar la decisión que se adopte.

Precisamente, porque en el caso resuelto por esta Sentencia (impugnación de la Orden de 30 de julio de 1973, que atribuyó el coeficiente 2,3 al grupo de contables del SENPA) «*un coherente y sólido conjunto de razones apoyan la fijación del coeficiente*» el Tribunal desestima el recurso. Para el juzgador, *ha resultado* decisivo, pues, que el coeficiente impugnado sea «*explicable y justo*» (décimo considerando), es decir, acorde con la clasificación de los distintos cuerpos del mencionado servicio, guardando «correspondencia entre el Cuerpo a que pertenecen los recurrentes y el General Administrativo, tanto de la Administración Central del Estado como de la Administración Institucional» (undécimo considerando), método comparativo que muestra, asimismo, que en otros casos en que se han asignado coeficientes superiores existen circunstancias que justifican tal diferencia (carácter unipersonal del puesto de trabajo, acumulación de cometidos, responsabilidad, jefatura, etc.) por lo que al no concurrir tales circunstancias en el presente supuesto, el Tribunal Supremo desestima el recurso.

La tesis desarrollada por esta Sentencia es impecable. La desestimación del recurso se produjo no porque sea discrecional la decisión de fijar un coeficiente, sino porque en este caso la decisión administrativa se amparaba en razones convincentes («es objetiva, racional y proporcional dentro del conjunto de coeficientes asignados a los distintos Cuerpos»), de modo que el esfuerzo desplegado por los demandantes no logró deshacer el «coherente y sólido conjunto de razones» aducidas por la Administración. Aquí radica, en efecto, una de las virtudes primordiales de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados, la de someter a la Administración al esfuerzo de actuar de modo que pueda dar razón suficiente de sus decisiones, entendiendo por razón suficiente aquella que justifica una decisión dentro de un cierto «margen», de modo que sobre ella no prevalezcan claramente razones conocidas de signo contrario.

La buena argumentación de esta Sentencia ha servido de fundamento expreso a Sentencias posteriores que seguidamente se exponen.

2. La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1976 (Magistrado Ponente: Don Adolfo Carretero, Ref. Aranzadi 3693) al regresar un recurso interpuesto por inspectores del Impuesto sobre Espectáculos Públicos de la Obra de Protección de Menores, recogió la anterior doctrina declarando:

«CDO.: Que la fijación de coeficiente multiplicador del sueldo de los funcionarios públicos, *no constituye aplicación de potestad administrativa discrecional* solamente revisable por desviación de poder, *sino que significa la fijación de un concepto jurídico indeterminado*, que las normas confieren a la Administración, como ha declarado la Sentencia de 26 de noviembre de 1975 y ello supone que para precisar su contenido, aquélla ha de atender a los principios establecidos en las normas que regulan la materia, en este caso, *el grado de formación profesional exigido para ingresar en la Función Pública*, representada por el correspondiente título y al cometido o misión del funcionario, circunstancias que han de ser apreciadas con un *margen estimativo que no significa discrecionalidad*, en el sentido de que la Administración esté facultada para adoptar la fijación de coeficiente retributivo que estime más conveniente, de entre las varias soluciones legales que pueda adoptar, *sino que ha de adecuar las directrices legales de la legislación sobre funcionarios a cada uno de los cuerpos y niveles de los mismos*, por lo cual esta jurisdicción puede revisar la forma y el criterio con que la Administración ha fijado el coeficiente, uno de cuyos elementos de fiscalización consiste en fijar la titulación y función desempeñada por un cuerpo, respecto de otro,

sin que ello suponga lugar a un agravio comparativo, sino utilizar las facultades de los Tribunales de este orden.»

En este caso, el Tribunal examinó si al fijar el coeficiente impugnado se ha cumplido el principio de aplicar a los funcionarios de los organismos autónomos los criterios retributivos propios de los funcionarios estatales, llegando a la conclusión de que si bien existe una igualdad de titulación es distinta—por su extensión—la función que cumplen los inspectores reclamantes y los inspectores de los distintos cuerpos de Investigación Tributaria del Ministerio de Hacienda con los que se quieren equiparar.

3. La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1977 (Magistrado Ponente: Don Adolfo Carretero Pérez) al resolver un recurso planteado por los depositarios pagadores de la Comisión Administrativa del Grupo de Puertos y Puntas de Puertos de España, del Ministerio de Obras Públicas, contra el Decreto que asignó el coeficiente a su Cuerpo reitera la doctrina de que

«La fijación de coeficientes es un concepto jurídico indeterminado, que las normas remiten a la Administración para que lo concrete y que, por lo tanto, en esta materia no actúa por medio de una potestad discrecional, solamente fiscalizable a través de la desviación de poder, sino que aun gozando de un margen de amplia apreciación de las circunstancias que concurren en el señalamiento del coeficiente, se comprende en el campo de la legalidad y no de la oportunidad, para lo cual debe atemperar al caso los principios generales de la función pública, título y misión desempeñada por los funcionarios a los que se señala el coeficiente multiplicador de un sueldo de modo que esta jurisdicción puede examinar los actos y disposiciones administrativas, en la forma y criterios seguidos para fijar el coeficiente de un cuerpo, escala, plantilla o puesto de trabajo, sin que ello suponga un agravio comparativo de unos funcionarios respecto de otros, sino simplemente ejercitar las facultades de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.»

En el caso resuelto por esta Sentencia el coeficiente impugnado rompe el «principio de igualdad de trato al personal» al ser distinto el fijado por la Administración para otros funcionarios a los que se exige igual título y ejercen una función del todo semejante a la de los recurrentes, razón por la cual el Tribunal estima el recurso.

4. La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1977 (Magistrado Ponente: Don Miguel Cruz Cuenca) resuelve un re-

curso conectado con el anterior, referido al «nivel» asignado a los demandantes, funcionarios de un organismo autónomo a los que el Tribunal Supremo ha estimado un previo recurso sobre su coeficiente (Sentencia antes examinada de 14 de febrero de 1977), manteniendo la tesis de que:

«...la delegación conferida al Consejo de Ministros para la cuantificación del coeficiente multiplicador, esto es, para la concreción del mismo, respecto de cada cuerpo o grupo de funcionarios, no lo ha sido con el propósito de que pueda actuar libre y discrecionalmente, sino para que, sirviéndose de su experiencia y de los datos que pueda obtener asigne a cada cuerpo el coeficiente que le corresponda según su respectivo nivel y la preparación de sus componentes.»

En este caso, si bien es cierto que las normas aplicables establecen que son independientes la clasificación de los funcionarios en niveles y la asignación de coeficientes multiplicadores a los mismos, no puede menos que admitirse—dice la Sentencia—que la anterior resolución sobre el coeficiente aplicable a los demandantes prejuzga ahora la cuestión del nivel aplicable a éstos, ya que si las consideraciones expuestas en aquella Sentencia motivaron la nulidad del expediente,

«... con mayor razón, procederá estimar el actual recurso, modificando el nivel asignado a los demandantes, fiscalizable también jurisdiccionalmente, como comprendido en el campo de la legalidad y no de la oportunidad, cualquiera que sea la técnica de control aplicable, atendiendo al grado de formación requerido para el ingreso que exigía clasificar a los accionantes en el nivel B asignado a los demás que poseían idéntico grado de formación...»

5. La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1977 (Magistrado Ponente: Don Miguel Cruz Cuenca) resuelve un recurso interpuesto contra la fijación del coeficiente multiplicador asignado a los asistentes sociales del P. A. N. A. P., reafirmando de nuevo la aplicación a estos supuestos de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados (Considerando I) y destacando que la confrontación del coeficiente asignado con los «principios de igualdad y de equidad» debe ir

«... encaminada a demostrar que la discriminación impugnada representa una notoria injusticia, con infracción de la norma creadora del cuerpo a que pertenecen, silenciando las diferencias que justifican la desigualdad del régimen retributivo.»

Silenciar las razones que pudieran justificar un trato discriminatorio en situaciones que se presentan como esencialmente iguales es un indicio de que tales razones no existen y, por consiguiente, de que es arbitraria tal discriminación. Esta Sentencia recoge pues un principio general del derecho administrativo según el cual la motivación de los actos tiene que ser tanto más completa cuanto menos determinada es la norma en que se amparan.

III. Conclusiones. En especial la falta de motivación como indicio de arbitrariedad

1. La fijación del coeficiente multiplicador aplicable a los diferentes cuerpos de funcionarios públicos es una actividad encomendada por el Parlamento al Gobierno en razón del mejor conocimiento que éste tiene de las características y funciones de cada uno de los cuerpos y, precisamente, con la finalidad de que al realizar esa actividad utilice la experiencia e información que posee—especialmente de la Comisión Superior de Personal— para la búsqueda de la mejor solución al problema planteado por fijación de cada coeficiente.

2. Por tal razón, la decisión que el Gobierno adopte en esta materia no es discrecional—una cualquiera de las posibles—, sino reglada en cuanto que está vinculada a la mejor solución que jurídicamente pueda hallarse para la fijación del coeficiente más justo, teniendo en cuenta los criterios de «titulación», «grado de formación», «cometido y misión a cumplir por cada uno de los cuerpos de funcionarios», así como «el principio de igualdad de trato al personal».

3. De ahí que el margen de apreciación que el Gobierno necesariamente ha de poseer para ponderar en cada caso singular los criterios y principios aplicables tiene como límite natural la coherencia de la decisión adoptada con las tomadas en otras situaciones semejantes—coherencia cuyo examen no implica un «agravio comparativo» subjetivo, sino una prueba objetiva de la proporcionalidad de la decisión—, así como la necesidad de dar una explicación suficiente y racional de las causas que ocasionalmente pudieran motivar la no aplicación del principio de igualdad.

4. El silencio por la Administración de las razones que motivan la desigualdad de régimen retributivo entre funcionarios cuando en la titulación y en el cometido que éstos desempeñan no se advierten diferencias que puedan justificar tal desigualdad, obliga a presumir que la diferencia es abstracta (Sentencia de 23 de febrero de 1977). Esta importante declaración, común en el Derecho comparado («motivación impuesta por la naturaleza de las cosas» en el Derecho francés; falta de motivación como infracción de las normas de discrecionalidad en el Derecho alemán) supera por la vía de los principios la expresión literal de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que en

base a ella la motivación no se exige sólo cuando la Administración «se separa del criterio seguido en actuaciones precedentes» (artículo 43, 1, c), sino también cuando el contenido de la decisión se presenta como incoherente o desproporcionado con el sistema en el que se halla inserta de modo que, de no exponerse las razones de su anómalo contenido, hay que presumir que tales razones no existen y que, por tanto, la decisión es arbitraria (3).

Fernando SAINZ MORENO

(3) En el *derecho francés*, la motivación de los actos administrativos no es una exigencia de carácter general, salvo que se dé alguna de estas situaciones: 1.º que venga impuesta por una Ley, 2.º que la imponga la naturaleza de las cosas, 3.º que la imponga la naturaleza del órgano que adopta la decisión. En el segundo de estos supuestos (motivación impuesta por la naturaleza de las cosas), la motivación se exige porque constituye el único medio que el juez tiene para poder analizar la legalidad del acto. Por tanto, lo que realmente importa no es que el acto esté motivado sino que el juez, en el momento de resolver el recurso, esté en condiciones de conocer los motivos de la decisión administrativa y poder obtener de ellos las correspondientes consecuencias (v. J. M. AUBY y R. DRAGO: *Traité de contentieux administratif*, tomo II, París, 1975, pp. 292 y siguientes).

En el *derecho alemán* la reciente Ley de Procedimiento Administrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz* de 25 de mayo de 1976) establece, como regla general, que los actos administrativos serán motivados y que en la motivación se expondrán los principales fundamentos de hecho y de derecho que han movido a la autoridad administrativa para tomar la decisión. Pero cuando se trate de decisiones discrecionales la motivación debe dar a conocer, además, los «puntos de vista» (*Gesichts punkte*) de los cuales ha partido la autoridad administrativa para ejercitar su discrecionalidad. Los comentaristas de este precepto suelen indicar que, en todo caso, la obligación de exponer los «puntos de vista» de los que ha partido la decisión discrecional está implícita en la obligación de exponer los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión. (Hans MEYER y Hermann BORS-MACIEJEWSKI: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Frankfurt, 1976, p. 249.) Frente a esta regla general, la Ley enumera los supuestos en los que no es necesaria la motivación (art. 39). Se trata, pues, de una regla inversa a la que rige en el derecho francés y en el derecho español. El fundamento de la obligación de motivar se encuentra relacionado con el derecho que todo ciudadano tiene a una efectiva protección jurídica, lo que exige que la Administración exponga el fundamento de sus decisiones para que el ciudadano tenga oportunidad de someterlas a adecuada crítica (v. sobre este fundamento Peter BADURA: *Das Verwaltungsverfahren*, publicado en la obra colectiva *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlín, 1975, p. 271). Esta obligación tiene un alcance aún mayor cuando se trata de decisiones «discrecionales» ya que entonces no sólo hay que exponer el fundamento fáctico y jurídico de la decisión sino, además, dar cuenta del «punto de vista» desde el que la Administración ha adoptado su decisión. La omisión de la motivación en este último caso constituye una «falta de la discrecionalidad» (artículo 114 de la *Verwaltungsgerichtsordnung* de 21 de enero de 1960) debido a que «la esencia de la discrecionalidad consiste en una ponderación de los argumentos a favor y en contra de una decisión, de manera que si la decisión carece de una motivación en que se exponga cómo se ha efectuado esa ponderación, hay que suponer que la Administración no la ha realizado y, en consecuencia, que ha actuado con infracción de las prescripciones que en este punto la obligan» (v. EYERMANN-FRÖHLER: *Verwaltungsgerichtsordnung*, 5.ª edición, München 1971, p. 606).

