

NOTAS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ZONA NORTE DEL PROTECTORADO DE MARRUECOS

SITUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ANTES DE LA INTEGRACIÓN.

Los funcionarios españoles de la zona norte de Marruecos fueron surgiendo y nombrándose según las necesidades de la acción española en tal zona, y si en muchas ocasiones se nutrieron con funcionarios procedentes de las plantillas de la Península, que unas veces continuaron perteneciendo a las mismas o quedaron excedentes o supernumerarios en ellas, otras veces constituyeron Cuerpos creados especialmente que, sin conexión directa con otros de la Península, tenían perfecta analogía o semejanza con ellos, no sólo porque la tenían sus funciones, sino también porque era una misma Administración la que los creaba.

Esto es una realidad incontrovertible que además ha de tener una nueva comprobación al estudiar las normas legales dictadas por el Gobierno español para resolver el problema que los funcionarios de nuestra antigua zona del protectorado le planteó al cese de nuestra misión protectora.

Sentido de la integración.—La declaración conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 1956, por la que España reconoció la plena soberanía de Marruecos, planteó diversos y complejos problemas, uno de los cuales, y es el que afecta a esta demanda, fué el del régimen de los funcionarios españoles que en la zona norte de Marruecos desempeñaban los cometidos propios de su función al hacerse cargo de la Administración el Gobierno marroquí.

Este problema fué legalmente resuelto por la Ley de 27 de diciembre de 1956, acordando la integración de tales funcionarios. Explícita e implícitamente se basaba esta resolución en que estos funcionarios tenían unos derechos adquiridos que había que respetar y, mejor aún, reconocer expresamente, no sólo por la colaboración y eficacia que habían prestado al ejercicio y realización de nuestra misión como potencia protectora, sino porque la causa que originó el problema era completamente ajena a la voluntad de los interesados y se tomaba en aras de los intereses superiores de la patria, que al redundar en beneficio de todos hacía obligado que los funcionarios españoles en Marruecos no fuesen los únicos directamente perjudicados con la medida que supe-

riores intereses políticos, e incluso internacionales, obligaban a adoptar.

El personal afectado, por otra parte, e incluso ése había sido el deseo y el propósito de la nación protectora, habían adquirido arraigo en la zona, constituyendo en ella sus hogares y su forma de vida, y allí hubieran, normalmente, continuado sin la decisión supranacional reflejada en la aludida declaración conjunta hispano-marroquí.

La integración acordada parte de determinados presupuestos existentes sobre manera a los casos de funcionarios del protectorado, que no pertenecían a los escalafones de España.

Los presupuestos son éstos:

1.º Los cuadros de funcionarios españoles en Marruecos hicieron posible el cumplimiento de la misión tutelar de España (párrafo primero del preámbulo de la Ley de 27 de diciembre de 1956).

2.º El personal español en Marruecos debe tener garantizada la continuidad de su vida administrativa (párrafo segundo de dicho preámbulo).

3.º Reconocimiento de los derechos que legítimamente adquirieron los funcionarios (párrafo segundo del mismo preámbulo).

4.º Necesidad de la existencia de España en aquellos casos en que el estricto cumplimiento de las disposiciones no permitían la continuidad de una actividad administrativa (párrafo segundo).

5.º Aminorar, en lo posible, los efectos de desarraigo (párrafo segundo).

6.º La integración debe hacerse con flexibilidad y legalidad necesarias (párrafo tercero).

7.º La integración debe respetar los derechos económicos, administrativos y funcionales del personal que se integra (párrafo tercero).

Consecuencias de estos presupuestos:

I. Integración de estos funcionarios en cargos, escalas o cuerpos a extinguir (artículo 1.º).—De esta forma la integración se hace flexible y no se causa perjuicio a los funcionarios y Cuerpos de la Administración española, como hubiese ocurrido en el caso de que los funcionarios españoles de la zona del protectorado se hubiesen interpolado en los distintos escalafones, al tratarse de funcionarios no pertenecientes inicialmente a ellos.

Esto significa, a su vez, un límite a la integración. No se trata de convertir a unos funcionarios determinados en otros concretos, ni de hacer posible un acceso a ciertos Cuerpos por el procedimiento excepcional o extraordinario de la integración, sino tan sólo del resolver en forma ecuaníme, ponderada y realista los problemas que el cese de la misión tutelar de España planteaba a sus funcionarios.

Esto se logra mediante la creación de Cuerpos a extinguir, que, al mismo tiempo que consolidan y reconocen derechos adquiridos con decoro y legitimidad, resuelven la cuestión planteada, que es aislada y limitada temporalmente.

II. Integración por razón de la analogía en los servicios que hayan de prestar con las funciones que venían desempeñando (artículo 1.º y

Decreto de 14 de marzo de 1957).—Esta conclusión se impone en un doble aspecto, tanto para adscripción del «nuevo Cuerpo a extinguir» en un Departamento ministerial determinado, como para una vez dentro de éste fijar la asimilación con los distintos Cuerpos existentes en aquél.

Como sobre el alcance y extensión que hayan de darse a la asimilación es sobre lo que, en realidad, se cuestiona, dedicaremos un apartado concreto para su examen, limitándonos ahora a indicar que con ello se cumplen los presupuestos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 7.º. En realidad se convierte en la piedra angular del sistema. Este principio de la asimilación que en su doble aspecto es conocido por las disposiciones subsiguientes, como son los Decretos de 14 y 22 de marzo y 12 de abril de 1957.

III. *Integración conservando la misma situación administrativa* (artículos 2.º y 3.º).—Esta conclusión satisface el presupuesto 7.º de los indicados. Existe en los artículos referidos, no sólo el reconocimiento explícito de esta consecuencia, sino su formulación en forma amplia y generosa al declarar que la coincidencia de categorías y clases determina los sueldos a percibir con independencia de la cuantía de los que vinieron percibiendo.

Con independencia de esta declaración, se deriva implícitamente un principio de valor para este estudio. El carácter accesorio y derivado que el sueldo tiene. Este se fija en función de las clases y categorías, y no viceversa. Es, en otros términos, que primero es la asimilación de funciones y luego, como consecuencia derivada de esto, la fijación o equiparación económica.

IV. *Integración mediante Decreto que, al desarrollar la Ley, asimila a los funcionarios del protectorado con los de España* (recoge los presupuestos 2.º, 3.º y 6.º).—Los diversos Decretos dictados explícitamente reconocen en sus preámbulos que los mismos se dictan en cumplimiento de la Ley de 27 de diciembre de 1956 y Decreto de 14 de marzo siguiente. Significa esto que la asimilación que los Decretos hacen no pueden ser impugnados trayendo a colación datos o antecedentes con la pretensión de enturbiar la idoneidad de la declaración. Una cosa es interpretar los Decretos y otra, muy distinta, es discutir el acierto o desacierto de sus declaraciones. Los Decretos constituyen el punto de partida necesario e indiscutible. Toda consideración que no tenga esto en cuenta no tiene otra razón de ser que perturbar innecesariamente la situación legal impugnada.

V. *Integración total, absoluta y definitiva*.—Este es el presupuesto comprensivo de todos ellos. Se trata de conseguir el acoplamiento completo y duradero de estos funcionarios y si las soluciones respecto de los creados, mejor dicho de sus componentes, es definitiva. Era obligado hacerlo así, y, por ello, el artículo 19 de la Ley de 27 de diciembre de 1957 deroga cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto por esta Ley de integración.

Esta norma derogatoria debe entenderse incluida en los Decretos posteriores que la desarrollan con toda amplitud. Si esto es innecesario referirlo a los casos de existencia de otros Decretos por aquello que disposición especial deroga la general, creemos que puede extenderse incluso a disposiciones con rango de Ley, pues la fuerza derogadora de tales Decretos trae su causa del artículo 19 de la Ley de 27 de diciembre de 1957.

El carácter total de la integración alcanza hasta la inclusión de las Mutualidades Benéficas de los Cuerpos a que se asimila. El artículo 12 de la Ley establece este principio que ha de resaltarse expresamente no sólo porque es un sistema de la intención y de significado amplio y total al referirse incluso a unas Asociaciones con personalidad distinta de la Administración, sino porque esta declaración configura un derecho perfecto a favor de los funcionarios marroquíes a defender y sostener en la jurisdicción contenciosa.

Casos y funciones de la integración de los funcionarios de Marruecos. Estos se han encontrado en alguna de las siguientes situaciones:

A) Existencia en Marruecos de Cuerpos con relación funcional y personal a los de España. Aun en este caso podrían diferenciarse:

a) Los funcionarios españoles en Marruecos procedían de los mismos escalafones que los de la Administración Central. En este caso la solución era muy fácil. Estos funcionarios volvían a sus escalafones.

b) Los funcionarios españoles en Marruecos no procedían de escalafones de funcionarios públicos de España, pero los títulos exigidos para pertenecer a tales Cuerpos tenían una completa identidad con los exigidos aquí. También se creaba el «Cuerpo a extinguir», pero la explícita declaración de asimilación de funciones era secundaria por carecer de trascendencia.

B) Existencia de Cuerpos en la zona con correlación funcional, pero no personal, con otros de España. Esta falta de identificación entre el personal de unos y otros tanto podía ser debida al hecho de no proceder de los mismos escalafones o a la exigencia de distintos títulos para pertenecer a unos u otros cuerpos.

La solución era también la creación de un «Cuerpo especial a extinguir», pero con una explícita declaración de asimilación, porque ésta se convertía en presupuesto para la integración.

C) Existencia de Cuerpos en el protectorado sin correlación funcional ni personal con otros Cuerpos de España. Es imposible declaración alguna sobre asimilación, porque ésta exige dos términos, al menos, que guardando semejanza o identidad, puedan confrontarse. Se crea también «Cuerpos a extinguir», pero objetivamente este caso se diferencia de los anteriores en que estos Cuerpos se integran en la Presidencia del Gobierno y no en los Departamentos ministeriales con los que existe identidad o semejanza con los servicios y funciones que tales funcionarios marroquíes desempeñan.

Forma legal de exteriorizarse la integración en los casos que se han expuesto.—Establecidas más o menos explícitamente las disposiciones generales (Ley de 27 de diciembre de 1956 y Decreto de 14 de marzo de 1957) el desarrollo de las mismas exigió la publicación de ocho Decretos, cinco de 22 de marzo de 1957 y que corresponden a los Ministerios de Agricultura, Hacienda, Educación Nacional, Gobernación, Industria y Obras Públicas, y otros dos de 12 y 26 de abril de 1957 del Ministerio de Información y Turismo y Comercio, respectivamente, todos ellos, como dicen en su preámbulo, dictados en ejecución de las disposiciones al principio indicadas.

Del examen general y objetivo de todas estas numerosas disposiciones, pues existen, además, otras de menor rango normativo, se pueden sentar, para ir clasificando la complejidad de casos y situaciones existentes, lo siguiente:

1.º *Las disposiciones posteriores y complementarias son precisas para los casos A), b); B) y C), anteriormente expuestos.*—Razones presupuestarias y administrativas las hacían imprescindibles. En el caso A), a) no existían esta necesidad. Patentiza la necesidad de la disposición no sólo la complejidad de la situación, sino, también una forma de diferenciación entre los distintos casos, pues en el A), b) tan sólo preocupaciones presupuestarias lo hacían indispensable. En los otros dos casos las razones administrativas eran las de establecer la analogía con otros ya existentes (asimilación funcional) B) o, estructurales, C) al tener que constituirse un Cuerpo sin posibilidad de resolver sus funciones por referencia a otro de la Administración Central.

2.º *Las disposiciones posteriores son complemento de la Ley, pues en ésta se establecían las líneas directrices que interpretan y concretan.* Participan, por tanto del rango normativo de aquélla, y, como antes, incidentalmente, se indicó en ellos está sobrentendido el mandato derogativo que su artículo 19 establece respecto a cuantas disposiciones se opongan a la misma.

3.º *Las disposiciones que se consideran (los ocho Decretos dictados) son consecuencia de estudios y deliberaciones previas por comisiones nombradas al efecto.*—Que en un estudio ponderado y objetivo resolvieron de esta forma el problema de la asimilación funcional recogiendo el ambiente y criterio que existía en aquella fecha y libre de los prejuicios que posteriormente surgieron al iniciarse la actuación de estos funcionarios.

4.º *Las disposiciones que consideramos al ser la forma adoptada por la Administración para expresar su criterio y cerrar las deliberaciones de la Comisión expresan y refrendan un criterio que por su legalidad es una conclusión que no pueden discutirse y menos por la Administración.*

Asimilación funcional, administrativa y equiparación o disfrutes económicos.—La norma jurídica, como es sabido, es una regla que tiene un contenido jurídico propio precisando una interpretación racional para averiguar su sentido, siendo el procedimiento interpretativo más

adecuado a la naturaleza de las normas el finalista o teleológico, por ser el más seguro y el más respetuoso con la autoridad del legislador, al que se presume razonable y justo. No obstante, en ocasiones como creemos concurren en la presente, al ser la norma lo suficientemente clara que responde a su sentido y fin con la literalidad de sus palabras, se hace incluso innecesario. En la confirmación de lo manifestado, a continuación pasamos al estudio y significado de las palabras utilizadas por el legislador en los diversos Decretos de la integración para referirse al aspecto funcional, administrativo o económico.

En desarrollo de la Ley, se dictaron por la Presidencia y por los diversos Departamentos ministeriales los Decretos de integración funcional, administrativa y económica, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1.º y 3.º de la misma.

Expuestos estos antecedentes, examinaremos cómo aplica la Administración en los repetidos Decretos que desarrollan la Ley, para determinar si la asimilación que hace la disposición citada en primer lugar es económica y funcional, o solamente la primera.

Tres palabras se utilizan en dichas disposiciones para expresar tal fin; éstas son: asimilación, equiparación y disfrute. Antes de entrar en un examen hermenáutico, precisemos su significado gramatical. Según el diccionario de la lengua, asimilar es sinónimo de «semejante o parecido»; equiparar es «comparar dos cosas consideradas iguales», y disfrutar, «percibir las utilidades de alguna cosa».

Una vez precisado el significado de las palabras que utilizan diversos Decretos, pasemos a su aplicación a efectos de justificar la interpretación literal y teleológica mantenida por esta parte.

En el Decreto de 22 de marzo del Ministerio de Obras Públicas, en su artículo 2.º, párrafo 3.º, emplea la palabra «disfrutarán» los sueldos figurados y los emolumentos asignados a la categoría de entrada en las plantillas de Ayudantes de Obras Públicas, por aplicación del párrafo 1.º del artículo 3.º de la repetida Ley de 27 de diciembre. En nuestro parecer, tanto en razón del significado de la palabra «disfrutar», como por hacerse aplicación de los preceptos de la citada Ley, estrictamente económicos, se llega a la conclusión de que el significado que se ha querido dar a esta palabra coincide con el gramatical, contraponiéndola con asimilar de contenido puramente funcional. Sirviendo ambas para definir el aspecto económico y de función regulado por el precepto.

Corroboración esta interpretación el también Decreto de 22 de marzo de 1957 del Ministerio de Agricultura, relativo al personal que integra. Así, en su artículo 2.º, párrafo 4.º, emplea las mismas expresiones para determinar la equiparación económica; la misma interpretación se repite en el artículo 6.º, párrafo 3.º de este mismo Decreto. Igual sucede en el Decreto de la misma fecha del Ministerio de Educación Nacional, en su artículo 3.º, párrafo 7.º; artículo 5.º, párrafo 5.º, etc. En todos estos casos la palabra «disfrutar» está íntimamente ligada al párrafo 1.º del artículo 3.º de la Ley de 1956 de total contenido económico, de acuerdo con la etimología de aquella.

También con contenido exclusivamente económico es utilizada la

palabra «equiparar» en los diversos Decretos aludidos, como puede comprobarse si se examina el de integración de los funcionarios del Ministerio, de Educación Nacional, artículo 3.º, párrafo 10, al decir «dichos profesores por equiparación económica en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1.º del artículo 3.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, disfrutarán de los sueldos y emolumentos...» En el artículo 4.º, párrafo 8.º, se emplea igualmente tal palabra íntimamente ligada con los indicados preceptos de la Ley de 1956, repitiéndose esto mismo en el artículo 6.º, párrafo 11, y en el artículo 7.º, párrafo 5.º; artículo 10, párrafo 2.º; artículo 11, párrafo 5.º. Esto también se repite en el Decreto que regula la integración de los funcionarios del Ministerio de la Gobernación; y así tenemos el artículo 17, párrafo 4.º; artículo 18, párrafo 7.º; artículo 20, párrafo 8.º, etc.

De los diversos Decretos se infiere que el legislador, cuando quiere referirse a cuestiones económicas, emplea indistintamente las palabras «disfrutar» y «equiparar»; pues, naturalmente, la equiparación en sueldo significa que tanto a quien se equipara como el equiparado disfrutarán idéntica retribución, dado que en caso contrario se produciría la desigualdad que se trata de evitar. Esto es indiscutible. La Ley de 27 de diciembre de 1956, donde hay que situar inicialmente el problema y la solución, en el párrafo 1.º—al final—de su artículo 3.º es explícita, cuando examina las cuestiones de retribución emplea la palabra «equiparación».

En contraposición, con los diversos Decretos de integración, utiliza el legislador la palabra «asimilación» para referirse a funciones, y que como sabemos, significa ser semejante o parecido, palabra que coincide exactamente con la homónima que emplea el artículo 1.º de la Ley, al hablar de «analogía» de funciones, ya que aquélla equivale a relación de semejanza entre dos o más cosas. Es decir, que cuando se quiere referir a cuestiones de tipo funcional, no emplea nunca las palabras arriba indicadas que determinen igualdad absoluta entre lo que está comparando, sino que se limita a emplear aquella que significa parecido, pero no total identidad y en forma alguna la utiliza con un contenido económico, pues se contrapondría en significado con las anteriormente analizadas de contenido totalmente adecuado al fin que persigue, y no hay que pensar por absurdo que el legislador no conociera el significado de las palabras que utilizaba.

Esta interpretación es la misma que la administración da de la Ley en los diversos Decretos, y podemos verla concretada en los preceptos siguientes, que no dan lugar a duda. En el Decreto de integración de los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, su artículo 2.º, párrafo 7.º, dice: «Este Cuerpo se *asimilará* del Magisterio Nacional percibiendo además de los sueldos expresados...»; en su artículo 3.º, párrafo 7.º, dice: «Los Catedráticos estarán *asimilados* a los Catedráticos numerarios de Institutos de Enseñanza Media, y por aplicación de lo dispuesto...» en el párrafo siguiente dice: «las profesoras de música y dibujo de las escuelas del Magisterio, *percibiendo por equiparación...*»; el artículo 6.º, párrafo 11, dice: «estos funcionarios *estarán asimilados*

respectivamente a los Catedráticos numerarios y profesores auxiliares de los Conservatorios de música y declamación, *percibiendo por equiparación...*», etc. Como puede apreciarse, se emplea la palabra asimilación con distinto significado a la equiparación.

A mayor abundamiento, también en el Decreto de integración de los funcionarios del Ministerio de la Gobernación, se ve clarísimamente la diferente aplicación de las palabras «asimilación» y «equiparación», en el sentido que venimos sosteniendo. Así se dice en su artículo 17, párrafo 2.º, «tres Inspectores *asimilados* a Inspectores de primera del Cuerpo General de Policía...» «Siete Agentes de primera, *asimilados* a Subinspectores de primera del Cuerpo»; y en el párrafo 4.º, contraponiendo la palabra «asimilar» a equiparar con contenido puramente económico, dice: «estos funcionarios *percibirán por equiparación* y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, *los sueldos y emolumentos* que corresponden a las categorías a que se le asimila». ¿Cabe alguna duda de que la palabra «asimilación» se refiere a funciones exclusivamente?; y esto mismo se repite en el artículo 18, párrafos 5.º y 6.º; artículo 20, párrafos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 6.º, para contraponerlo en con séptimo de contenido económico. Con igual significación señalamos el Decreto de 12 de abril de 1957, que integra a los funcionarios del Ministerio de Información y Turismo, empleando en su artículo 3.º la palabra «asimilación» con el exclusivo significado indicado.

Por último, viene a corroborar que la palabra «asimilación» es aplicada con un sentido puramente funcional si leemos el artículo 1.º del Decreto de 14 de marzo de 1957, de la Presidencia, cuando dispone que por ésta a los Departamentos ministeriales, «abonarán—económico—a los funcionarios incorporados, además de los sueldos, las gratificaciones, emolumentos, percepciones y otros derechos a que por razón del Cuerpo o servicio al que hayan sido «asimilados», funcional tengan reconocidos o perciban sus funcionarios Facultativos, Técnicos, Auxiliares y Subalternos.

De todo lo antecedente, se desprende en forma clara y terminante que cuando en los Decretos de integración se emplea la palabra «asimilación», es exclusivamente de contenido funcional en desarrollo del artículo 1.º de la Ley de 1956, que se refiere a circunstancias de tal carácter y en equivalencia de la palabra «analogía», que es la que utiliza a tal fin en aquéllas; dándose preferencia en el mismo articulado de la Ley a las cuestiones funcionales sobre las económicas, ya que aquéllas se las menciona en el artículo 1.º y a ésta en el 3.º, ya que lógicamente los emolumentos y sueldos vienen dados en razón de las funciones que se desempeñan.

NARCISO AMORÓS,
Inspector Técnico de Timbre.