

X

# LA DOCTRINA CIENTIFICA ESPAÑOLA EN TORNO A LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

35.08.047(46)

*Sumario:* 1. Importancia del tema.—  
2. Principales defectos de la situación vigente. Necesidad de reforma.—3. Sus causas.—4. Oportunidad de la reforma.—  
a) «Communis opinio»: necesidad y urgencia.—b) Directrices.

**P**LANTEANDOSE en el *Estudio*, con que se abre el contenido de este número, unas consideraciones generales sobre la rica problemática acerca de la necesidad de un nuevo Estatuto de funcionarios, parece que no está de más recoger aquí, como trabajo complementario, las distintas opiniones doctrinales—debidamente sintetizadas—que sobre dicho punto se han manifestado.

Por ello, en este trabajo se recogen una serie de extractos de la obra de J. L. Meylán Gil, «La función pública española en la doctrina científica», recientemente publicado y que constituye una excelente antología de textos, que, a lo largo de los últimos años han publicado autores españoles acerca de la situación de la función pública en nuestro país y su necesaria reforma.

## 1. Importancia del tema

«La burocracia moderna es la medula del sistema de poder en el Estado y la esencia de la continuidad de los regímenes políticos contemporáneos y del derecho por ellos creado. Nunca ha estado más cerca el Poder del Derecho, y ello gracias a la burocracia, que a la vez que ha neutralizado en cierta medida las desatadas energías del Poder, ha también politizado el vacío derecho positivo decimonónico. Y todo esto dentro de este mundo, en que el fenómeno real de la creciente concentración de poder lo hace más terrible y eficaz que nunca; pero su mejor límite se halla en la burocracia, que al participar en el ejercicio del Poder lo institucionaliza. Una nueva etapa en la vida política de los Estados parece estar ya perfilada, en la que una grande y competente burocracia, en colaboración más o menos intensa con el Gobierno y los partidos, emerge como la medula del sistema de poder actuante, a la vez que los parlamentos y el pueblo pierden su específico peso en este sentido» (CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *La medula del sistema de poder en el Estado contemporáneo*. «Rev. de Estudios Políticos», núm. 77, 1954, p. 127.)

«Tal vez no haya otro que le supere en importancia política y administrativa.

España es hoy una mesocracia, y, si se atiende al predominio que en esta clase tienen los funcionarios, es un verdadera burocracia, en el sentido literal de esta horrenda palabra. No está regida por los nobles, ni por los ricos, ni por las clases populares. Predominan notoriamente en su gobierno y administración los funcionarios civiles y militares. Y no es cosa exclusiva del actual régimen político, pues una estadística de las profesiones de los ministros, subsecretarios y directores generales demostraría que cosa semejante ocurrió, cuando menos, en los últimos veinticinco años.» (JORDANA DE POZAS, Luis: *Situación y necesaria reforma del Estatuto de los funcionarios públicos*, en «Estudios de Administración Local y General», Madrid, 1961, página 184.)

«Un buen cuerpo de funcionarios es el mejor instrumento de gobierno, así como un personal inepto es una rémora para el desarrollo de la política mejor concebida.» (ROYO-VILLANOVA, Segismundo: *La función pública*, en «La Administración pública y el Estado contemporáneo», Madrid, 1961, p. 10.)

## 2. Principales defectos de la situación vigente. Necesidad de reforma

«Me parece que puede afirmarse, indiscutiblemente, que el vigente Derecho administrativo español resiste, en general, con ventaja la comparación con los ordenamientos legales extranjeros... Caso aparte constituye, ciertamente, el sistema (?) español de la función pública, verdadero talón de Aquiles de nuestra Administración» (GUAITIA, Aurelio: *La materia de personal*, en «Problemática de la Ciencia del Derecho». Estudios en homenaje al profesor Pi y Suñer, Barcelona, 1962, p. 395.)

«Nuestra burocracia procede del decreto que Bravo Murillo firma el 18 de junio de 1852, en cuyo preámbulo se afirma expresamente que se trata de establecer «ciertas reglas generales que llenen provisionalmente los fines más urgentes «entre tanto» un proyecto de ley en estudio resolviere definitivamente la cuestión. Esta «provisionalidad», este «entre tanto», estas «ciertas reglas» van a durar exactamente hasta 1918, momento en el cual tampoco se aborda definitivamente la reforma profunda tanto tiempo pendiente, sino que se retoca apenas ese viejo Decreto de Bravo Murillo, que sólo formalmente se refunde, con excepción de la técnica de las cesantías, que es prácticamente la única innovación sustancial que se opera, quedando, por lo demás, intacto virtualmente todo el viejo, convencional e incompleto sistema hasta hoy mismo. Esto ocurre en cuanto al punto básico, que es la organización burocrática.» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La organización y sus agentes*, en «La Administración española», Madrid, 1961, p. 204.)

«Así, superponiéndose soluciones casuísticas y transitorias, convertidas en normales y permanentes, se ha alcanzado esa realidad compleja de la organización de los funcionarios, con un ordenamiento difícil de calificar por las dificultades de su conocimiento y comprensión, una y otro tan evidentes que no requieren grandes esfuerzos para poder ser apreciados.

Así se explica que cualquiera de las cuestiones básicas de un estatuto general de funcionarios públicos contengan su regulación en diversos textos legales, no siempre congruentes, ni tampoco con una correspondencia para aquellas otras cuestiones que constituyen el reverso, el complemento o la contrapartida de los derechos o de las obligaciones que respectivamente contienen.» (SERRANO GUIRADO, Enrique: *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*, Madrid, 1956, p. 88.)

«En consecuencia, el ordenamiento general de los funcionarios públicos no se aplica directamente más que a un número ínfimo de los que integran la Administración del Estado y ha pasado a tener la categoría de Derecho supletorio en defecto de normas que casi siempre existen para los demás.» (JORDANA DE POZAS, Luis: *Situación y necesaria reforma...*, pp. 189-90.)

«La Administración civil del Estado es, con mucho, el sector más importante, completo y difícil de la función pública. Es también el más necesitado de una reforma radical. La carencia de un órgano (Dirección General del Personal, Comisión de Servicio Civil, etc.) que centralice y unifique cuanto se refiere a estos funcionarios, tal como sucede en Gran Bretaña, Norteamérica, Francia, etcétera; los deficientes sistemas de selección y perfeccionamiento (*in service training*), cuando existen; la desproporción entre los sueldos; el complejísimo sistema de remuneraciones; la falta general de una más plena dedicación (*full-time*) y el régimen de incompatibilidades; los ascensos y, sobre todo, la multiplicidad de los llamados «cuerpos especiales» (existen más de doscientos, alguno de ellos con ¡tres funcionarios!), han creado un estado de opinión favorable a una total reforma y puesta al día de la profusa legislación existente, que debe ser sustituida por un sistema coherente y único, ágil, moderno, eficaz y justo.» (GUARITA, Aurelio: *Funcionario público*, en Nueva Enciclopedia Jurídica «Seix», Barcelona, 1960, p. 507.)

### 3. Sus causas

«La realidad más palpable, la que con mayor evidencia salta a la vista, es que el Estatuto general de Funcionarios de 1918 ha fracasado. El fracaso no se debe a que al Estatuto le faltase calidad. Tan importante es esto, que debe servirnos de ejemplo para el futuro inmediato; no vayamos a elaborar otro Estatuto de calidad para que sufra la misma suerte que el del 18.

Las causas del fracaso son muy difíciles de determinar. Los efectos del fracaso son más fáciles de constatar. A fin de hacerlos más palpables, pueden ser reducidos a los cuatro siguientes:

A) Muchos Cuerpos de funcionarios y grandes diferencias entre los mismos.

B) Los funcionarios se hallan controlados no tanto por la Administración como por sus propios Cuerpos.

C) Sueldos, en general, sensiblemente insatisfactorios.

D) Bajo rendimiento de los servicios.» (CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *El funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios*, en «Documentación Administrativa», núm. 4, 1958, p. 6.)

«Los Ministerios ni dictaron los reglamentos previstos ni organizaron las enseñanzas.

Es lástima que no se hayan cumplido los preceptos legales, pues, bien aplicados, hubieran servido de correctivo a la selección verificada por oposición.» (ROYO VILLANOVA, Segismundo: *La función...*, p. 21.)

«En efecto, el Estatuto uniformó criterios y generalizó principios: pero una vez promulgado apareció simultáneamente una corriente de dispersión y divergencia, ya que en lugar de ser aplicado por un órgano central único, fué aplicado por los propios Cuerpos, que, actuando como grupos de presión, retorcieron una y mil veces el Estatuto acomodándolo a los intereses específicos de cada uno.» (CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *La formación de personal de la Administración del Estado*, en «Primera semana de estudios sobre la Reforma administrativa», Madrid, 1958, pp. 158-9.

#### 4. Oportunidad de la reforma

##### a) «COMMUNIS OPINIO»: NECESIDAD Y URGENCIA.

«Todo y todos coinciden en señalar, con relación al problema de la reforma del Estatuto de Funcionarios, que tal vez no exista ninguna otra cuestión que lo supere en importancia para una buena política administrativa.» (RODRÍGUEZ MIGUEL, Luis: *Régimen de transición para la función pública española*, en «Segunda semana de estudios sobre la Reforma administrativa», Madrid, 1959, pp. 326-7.)

«Siéntese ahora más que nunca una verdadera invasión burocrática, que ofrece características de verdadero caos: Por un lado, hay multitud de funcionarios que han ingresado sin ninguna prueba; otros, con pruebas insuficientes, y algunos con pruebas desorbitadas. La retribución de la mayor parte de ellos es insatisfactoria y, en todo caso, desequilibrada. Dentro de la misma categoría, según el Cuerpo a que pertenecen, la retribución de algunos puede alcanzar el doble o triple del sueldo de otros de igual rango. Por otra parte, su rendimiento está completamente incontrolado. Por ello urge promulgar un nuevo Estatuto, que en estos momentos se halla en estudio de la Presidencia del Gobierno y que se presenta bajo los mejores auspicios.» (AUNÓS PÉREZ, Eduardo: *Encuesta sobre el Estatuto de Funcionarios*, en *Estudios Administrativos*, núm. 10, Madrid, 1960, pp. 15-16.)

«Tras todo lo anterior es ya posible afirmar, es incluso necesario afirmar, que es menester emprender un esfuerzo de replanteamiento de las bases orgánicas más profundas de nuestra Administración. No quiero decir con ello, naturalmente, que toda la experiencia acumulada y toda la realidad existente sean negativas. Sería absurdo que así fuese.» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La organización...*, loc. cit. página 22.)

«Urge por todo ello acudir en remedio de los males advertidos para que, recuperando interior satisfacción los funcionarios, pueda exigirseles dedicación absoluta y abnegada a su tarea, con lo cual afianzaremos la estructura de la Administración y contribuiremos al mejor desenvolvimiento de los servicios públicos.» (PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Proletarización del funcionario*, en «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín», Madrid, 1952, p. 186.)

«La necesidad de asumir una reforma definitiva es incuestionable y los visos de realización práctica parecen haber aumentado actualmente, cuando la reforma administrativa es el tema y la preocupación primaria de gobernantes, funcionarios y administrados, y cuando se está tan cerca de la promulgación de un Estatuto de Funcionarios públicos.» (VILLA, Luis Enrique de la: *Hacia la reforma de la seguridad social de los funcionarios públicos*, en «Documentación Administrativa», núms. 32-33, 1960, p. 34.)

## b) DIRECTRICES

«El Proyecto debe recoger las mejores técnicas en materia de personal, y éstas se vienen experimentando en los modernos Estatutos de Funcionarios de Francia, Italia, Bélgica y Alemania, o en las pragmáticas regulaciones del «Civil Service» de Gran Bretaña o Norteamérica. Espigando aquí y allá los mejores principios, junto con una gran parte de las muchas cosas buenas que tiene nuestro maltratado Estatuto de Funcionarios de 1918, se podrá montar el esqueleto de ese futuro Estatuto, que sabrá colmar las aspiraciones de los más exigentes.» (CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *El funcionario español...*, loc. cit., p. 5.)

«La Administración, para atraer a las personas de mérito y valía, deberá hacer tres cosas: primero, ofrecer a los aspirantes una buena carrera, una retribución suficiente y una situación estable. Sólo así se rodeará a la función pública de una consideración social que anime a las personas de calidad intelectual a desear y conseguir los puestos públicos. De otra suerte, sólo los solicitarán los incapaces, los mediocres o los fracasados. Segundo, cuidar de la formación de los

futuros funcionarios, y tercero, establecer un buen sistema de selección, que asegure, en lo posible, la designación de los más aptos.» (ROYO VILLANOVA, Segismundo: *La formación de los funcionarios públicos*, en «Revista de Administración Pública», núm. 2, 1950, p. 12.)

«Algunas leyes se han dictado con carácter general desde aquella época, bien para los funcionarios civiles, bien para los militares, pero la situación no ha variado, hasta que en tiempos recientes se está llevando a la práctica una reforma sustancial de la función pública, la cual tiene por objetivos la creación de un órgano de dirección de la misma, la creación de un cuerpo general administrativo de los Ministerios civiles, a la manera del inglés; una modificación en el sistema de ingreso que exhibiera menos especialización y el estudio de la Administración con sus principios fundamentales como ciencia independiente, un sistema de perfeccionamiento y la separación entre funciones burocráticas y técnicas.

Pero quizá más importante que todo ello sea la creación de un espíritu del funcionario con el que desaparezcan las tradiciones históricas y resablos feudales que aún se dejan sentir en muchas zonas de la Administración española.» (GARCÍA-TREVIJANO, José A.: *Administración pública española y norteamericana*, en «Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas», Madrid, 1961, p. 328.)