

LA ARTICULACION EN CUERPOS DE LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA

**ORIGEN, EVOLUCION Y RESULTADOS
ANTE LA CLASIFICACION DE PUESTOS DE TRABAJO**

Por **ANDRES DE LA OLIVA DE CASTRO**

35.084.8/9(46)

I. Introducción. Planteamiento del tema

1. El sistema armónico de cuerpos y puestos de trabajo previsto en la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 1963 y la conveniencia práctica de estudiar el tema de los Cuerpos de Funcionarios

EL Decreto 865/1964, de 9 de abril (BOE del 10), por el que se establecen las bases para la clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas, en desarrollo de diversos preceptos de la ley de Funcionarios civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, como dice Gorrochategui¹, «a pesar de su brevedad,

¹ «La descripción y clasificación de puestos de trabajo en la Administración pública española.» Informe del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Alcalá de Henares, redactado por Eduardo Gorrochategui, para la *Table Ronde* del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Varsovia, junio 1964. Publicado en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXX, 1964, núm. 4, pp. 345-353.

pues no llega a las dos páginas de texto, y el tecnicismo de su redacción, que puede dificultar para el lector no iniciado la comprensión de su alcance, constituye sin duda, junto a la legislación que desarrolla, uno de los dos o tres jalones fundamentales en la evolución del sistema funcionarial español, y, de ser llevado a la práctica con éxito, está quizá llamado a convertirse en un foco importante de interés para los estudiosos de la Función pública comparada».

La finalidad de esas disposiciones es, en síntesis, integrar armónicamente el sistema de organización de personal de tradición napoleónica, basado en la existencia de cuerpos de funcionarios, vigente en España hasta la fecha, con el sistema de clasificación de puestos (*position classification*), predominante en los países del continente americano².

La explicación, el porqué de este intento de armonización de dos sistemas de estructuración de la Función pública, sería razonable buscarlo exponiendo el significado, caracteres y aspectos positivos y negativos de cada uno de ellos. Sin embargo, a pesar de que el sistema de cuerpos es el característico de la Administración española, paradójicamente, creo más necesario en este momento estudiar su origen y evolución que dedicar muchas páginas a la clasificación de puestos de trabajo, que ya cuenta con abundante bibliografía.

Por otra parte, el tema del origen y evolución de los cuerpos de funcionarios en España es, por sí solo, enormemente arduo. No hay ningún estudio de conjunto ni tampoco trabajos parciales que faciliten su conocimiento.

2. Los dos hitos fundamentales—1852 y 1918—del proceso de la función pública española; otros periodos o fases menos conocidos, pero importantes

Cuando en manuales y tratados de nuestro Derecho administrativo se han expuesto, siempre con parquedad, las normas sobre funcionarios públicos, apenas si se ha hecho mención de otras disposiciones que las contenidas en el real decreto de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852, considerado como primer hito de la

² Cfr. GORROCHATAGUI. Informe cit., p. 345.

Función pública española, y en el llamado Estatuto de Funcionarios de 22 de julio de 1918. Lo mismo ocurre en los discursos de presentación a las Cortes Españolas de la ley de Bases de 1963 y en la exposición de motivos de este texto legal³.

Es, por consiguiente, obligado referirse a esos dos momentos fundamentales del proceso histórico de la Función pública en España: 1852 y 1918; comprobar cómo se configuraba entonces y, sobre todo, dejar claro lo que se establecía acerca del sistema de cuerpos y de la asignación de funciones a los mismos. Pero existen etapas intermedias mucho menos conocidas a las que es necesario referirse, y una evolución profunda entre 1918 y 1963, periodo éste que no por más próximo resulta menos difícil de investigar con datos fehacientes.

³ Hasta hace un siglo—decía el Ministro subsecretario de la Presidencia del Gobierno, en el discurso que pronunció en la sesión de las Cortes Españolas de 15 de julio de 1963—«la designación y cese del funcionario público era simplemente fruto de la gracia, y hasta el real decreto de 18 de junio de 1852, refrendado por don Juan Bravo Murillo como presidente del Consejo de Ministros, no se establece un sistema de justificación de méritos para el reclutamiento de los funcionarios». «La ley de Bases de don Antonio Maura, de 22 de julio de 1918, y su Reglamento, de 17 de septiembre del mismo año, completó algunos aspectos de la legislación anterior; pero, sobre todo, terminó con el régimen de cesantías, estableciendo la inamovilidad del funcionario, quien en lo sucesivo no podría ser separado del servicio más que mediante expediente y previa audiencia del interesado» (discurso citado, recogido en el vol. *Funcionarios Civiles del Estado*, en la colección de «Textos legales», editada por el BOE. Madrid, 1964, pp. 18-19).

«En sus trazos fundamentales—insiste la exposición de motivos de la ley de Bases de 1963—, la ordenación de la función pública española arranca del decreto de 18 de julio de 1852..., primer paso hacia una ley de funcionarios que no logró ver aprobada (Bravo Murillo) por cesar en el Gobierno poco tiempo después. La ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su reglamento de 7 de septiembre del mismo año, en gran medida, no hicieron sino completar y retocar algunos extremos del régimen establecido por Bravo Murillo» (*Funcionarios Civiles del Estado*, ed. cit., del BOE, pp. 82-83).

II. Evolución del sistema de cuerpos entre 1852 y 1918

3. *Objetivos y puntos básicos del Real Decreto de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852*

Ya hace bastantes años, el profesor Jordana de Pozas había hecho notar que el R. D. de Bravo Murillo significaba el comienzo del fin de una etapa de nuestra legislación de funcionarios, caracterizada por la pura discrecionalidad ⁴.

Este R. D. constituyó la primera manifestación positiva del propósito de regularizar el ingreso, ascenso, clasificación, dotación y derechos de los empleados públicos ⁵. En su Exposición de motivos se decía que «una deplorable experiencia ha venido a demostrar que el no exigir requisitos y condiciones necesarias para la entrada en la carrera de la Administración equivale a constituir los destinos patrimonio de un favor y a convertir, por otra parte, la práctica en ciega rutina» ⁶.

El examen del R. D. de 1852 arroja el siguiente resultado:

a) Las «categorías de los empleados de la Administración activa del Estado» se fijan en cinco: primera, jefes superiores; segunda, jefes de administración; tercera, jefes de negociado; cuarta, oficiales, y quinta, aspirantes a oficial (art. 1.º).

b) Se formula un extraordinariamente vago criterio de clasificación de dichas categorías que «se hará *por ministerios*, y en

⁴ *Derecho Administrativo*, Contestaciones al cuestionario del ejercicio teórico de oposiciones al Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento de 1.ª categoría. Madrid, 1924, p. 105.

⁵ Cfr. ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración Española*, 6.ª edición, 1917, t. VI, p. 603, nota 1.

⁶ Antes de 1852 existía una curiosa clasificación de empleados, establecida en una real orden de 19 de agosto de 1852. Esta real orden dividía los empleados en meritorios, escribientes, oficiales y jefes. Prevenía que no fuesen admitidos en los destinos de Hacienda, ni pudiesen ascender en ellos sino los individuos que reunieran ciertas circunstancias, a fin de que no fueran agraciados los que carecían de los conocimientos e idoneidad necesarios, «haciendo cesar el error en que muchos se hallan de que obteniendo el nombramiento para cualquier destino ya se tiene toda la aptitud necesaria para servirlo, o que basta contar muchos años de servicio para ser buen empleado» (*Colección Legislativa*, t. 11. p. 252).

cada uno de éstos, por *ramos*, uniendo los que sean de una *misma índole y naturaleza*, y separando los que no tengan entre sí la *conveniente relación o analogía*» (art. 2.º). Al pretender concretar, sólo se dice que «para colocar a los empleados en la categoría respectiva se atenderá a la *índole, importancia y trascendencia de los cargos con sueldos* del erario, ya se desempeñen sus funciones en la Administración central o en la provincial» (art. 3.º).

c) Se fijan los sueldos de las diferentes categorías: 50.000 reales, al menos, los de la primera; 40.000, 35.000, 30.000 y 26.000 los de la segunda; 24.000, 20.000 y 16.000 los de tercera; 14.000, 12.000, 10.000, 8.000 y 6.000 los de cuarta, y 5.000, 4.000 y 3.000 los de quinta (cfr. art. 9.º).

d) Los subalternos, a quienes no se reconoce el carácter de empleados públicos, y que tampoco quedarán sujetos a escala determinada, son definidos como los «que con diferentes denominaciones sólo presten un *servicio material*, cualquiera que sea la asignación o premio que se les señale» (art. 9.º, párrafo último).

e) Hay una gran preocupación por unificar las escalas de sueldos, al preceptuar que «todas las dependencias de la Administración activa se reglamentarán con sujeción a la escala» antes citada (cfr. art. 10).

f) Preocupa asimismo el mantenimiento de las situaciones económicas adquiridas, para lo cual se dispone que al reglamentar las escalas de sueldos se cuide de «que ninguno de los empleados actuales descienda del sueldo que en el día goce» (art. 10).

g) Los nuevos sueldos debían encerrarse dentro de los límites presupuestarios, cuidando que «no se excedan los créditos que en el presupuesto tengan asignados» las dependencias de la Administración (art. 10) ⁷.

h) En los artículos 11 a 45 se abordan las siguientes cuestiones:

- de ingresos, ascensos y nombramientos tratan los artículos 11 a 24, 27 a 30 y 35 y 36. Apunta, vagamente, en estos preceptos el requisito de la titulación como exigencia, calificada pero no exclusiva, para alcanzar ciertas categorías;
- integración de militares en la Administración civil (artículos 25, 26 y 32);

⁷ Los artículos 4 y 5 establecen disposiciones bastante sumarias sobre ciertos puntos relativos a preocupaciones características de la época: honores, consideraciones personales, tratamientos, uniformes.

- empleos de las diversas carreras que han de cubrirse necesariamente con naturales de países de Ultramar, artículos 28 y 31;
- órganos de personal: consejos o juntas de jefes, artículo 33;
- régimen disciplinario, artículos 34, 40, 42 y 43;
- movilidad en los destinos, artículo 41;
- licencias, artículo 39;
- ámbito de aplicación, concretado por vía negativa, artículo 44;
- reglamentos especiales por cada ministerio con un inoperante deseo de homogeneidad, art. 45.

4. *Terminología del Real Decreto de 1852: Intrascendencia funcional; ausencia de la expresión «cuerpo de funcionarios»*

La terminología empleada en el R. D. de 1852 no proporciona indicio seguro alguno sobre la existencia de un criterio funcional en la clasificación de los funcionarios. Se usan los términos «categorías», «carreras», «cargos», «clases», «destinos», «empleos», «ramos», «plazas» y «vacantes».

De todas estas expresiones, la de «categorías» es sin duda la predominante—aparece, por lo menos, en 18 artículos—, y sobre ella descansa toda la armazón del decreto que responde a las características propias de una organización de tipo jerárquico.

De las otras expresiones, las más significativas, a mi modo de ver, son las de «ramo» y «carrera».

Lo que por ningún lado se encuentra es la denominación «cuerpo», cuya idea, en algún caso, parece estar expresada con la palabra «carrera» (así, el art. 44, párrafo 3, habla de «carrera diplomática»⁸).

⁸ La variedad de significado de los restantes términos que emplea el real decreto de 1852 es muy grande: a) La expresión *ramos* aparece en los siguientes artículos: 2.º, la clasificación de las categorías se hará por ministerios y en cada uno de éstos por «ramos»; 27, «en cada categoría del respectivo ramo...»; 30, se publicará anualmente en los boletines el escalafón «de todas las categorías y ramos»; 45, se aplicarán las reglas del decreto «a las oficinas y dependencias de sus respectivos ramos», etc. b) De *carreras* se habla en el artículo 28: «se destinará en las diversas carreras el conveniente número de empleos...»; 44, párrafo 3.º, «los empleados de la carrera diplomática»; 44, número 7.º, «a la carrera de las

5. *Desarrollo por los ministerios del Real Decreto de Bravo Murillo. El reglamento para el Ministerio de Hacienda de 1 de octubre de 1852; el sueldo, módulo para las categorías*

Arroja mucha luz al tema de la clasificación de los funcionarios ver cómo desarrollaron los ministerios, en aplicación del artículo 45 del R. D. de 18 de junio de 1852, las normas del mismo. Lo hicieron, por lo menos, los Ministerios de Hacienda, Gobernación y Gracia y Justicia.

Muestra expresiva de los criterios seguidos se encuentra en el Reglamento que para llevar a efecto el Decreto de Bravo Murillo en el Ministerio de Hacienda se aprobó por R. O. de 1 de octubre de 1852. El capítulo I de este Reglamento se ocupa de la clasificación por categorías, estableciendo la siguiente en su artículo 1.º:

Primera categoría: comprende al Subsecretario del Ministerio, Directores generales de las Rentas Públicas y de la Deuda del Estado «y a todos los demás funcionarios cuyo sueldo no baje de 50.000 reales».

armas...»; 48, párrafo 8.º, «a las demás carreras cuyos empleados tengan condiciones especiales por las cuales se distingan especialmente de la Administración activa», etc. c) El término *cargos* se usa en el artículo 3.º, «cargos con sueldo del erario»; 6.º, «se abonarán para cesantía y jubilación los años servidos en cargos correspondientes a dicha quinta categoría»; 32, «cargos destinados exclusivamente a dichas clases (militares)», etc. d) La palabra *clase* aparece en el artículo 26: «se destinará en cada clase de las subalternas...»; 32, «cargos destinados exclusivamente a dichas clases (militares)»; 41, conservar «en la clase en que estuviere» y conferir el ascenso al que le siga en la escala; 45, «las clases de que trata el artículo anterior», etcétera. e) La palabra *destino* aparece en los siguientes artículos y con los significados que se deducen de las frases que se citan: «sueldo de destino», artículos 35 y 36; «destino de residencia fija», art. 37; «destino de sueldo superior», art. 37; «suspensión del ejercicio de su destino», art. 40; «servir destino», art. 41; «reposición de destino», art. 42, etc. f) La palabra *empleo* se usa en las siguientes locuciones y artículos: art. 5.º, empleados de las cuatro primeras categorías que «hayan entrado en los empleos»; art. 33, «propuestas para los empleos»; art. 34, «suspensión de empleo y sueldo»; art. 11, «empleos de las dos primeras categorías»; art. 24, «empleos de la primera y segunda categorías»; art. 28, «se destinará en las diversas carreras el conveniente número de empleos»; art. 29, «los ascensos y los nombramientos para empleos de todas las categorías», etc. g) La locución *plazas* se usa en los artículos 18: «plazas de aspirantes», y 19, «plazas de oficial».

Segunda categoría: comprende a los oficiales de la Subsecretaría, subdirectores de las direcciones del Ministerio, visitantes de Hacienda «y demás funcionarios cuyo sueldo no baje de 26.000 reales».

Tercera categoría: a los oficiales de Subsecretaría, jefes de negociado de las Direcciones generales, administradores, contadores e inspectores de las Administraciones de rentas de provincia «y demás funcionarios cuyo sueldo no baje de 16.000 reales».

Cuarta categoría: comprende a los oficialés de las oficinas generales, administradores, oficiales de la Administración provincial «cuyo sueldo no baje de 6.000 reales».

Quinta categoría: oficiales de las oficinas y otros empleados de igual clase cuyos sueldos no bajen de 3.000 reales⁹.

6. *Escalas generales y especiales que no reflejan la futura distinción en cuerpos; carencia de criterios funcionales*

La R. O. del Ministerio de Hacienda de 1 de octubre de 1852 establece una distinción muy interesante entre *escala general* y *escalas especiales*.

Frente a lo que pudiera presumirse, en la escala general se integran «los empleados de la primera y segunda categorías». Los de las categorías restantes figurarán—dice el artículo 3.º de la citada R. O.—«en tantas escalas especiales cuantos son los *ramos* que a continuación se expresan: Tesoro Público, Caja General de Depósitos, Contabilidad de Hacienda Pública, Contencioso de Hacienda Pública, Contribuciones Directas, Estadística y Fincas del Estado; Aduanas, Derechos de Puertas y Consumos; Rentas Estancadas, Fábricas de Efectos Estancados, Casas de Moneda y

⁹ No se asignan a ninguna categoría: a) los subalternos del Servicio de la Hacienda pública, que ya quedaban excluidos por el artículo primero del real decreto de 1852, y que se definen en la real orden de 1 de octubre del mismo año al decir que se consideran tales «los escribientes y todos aquellos empleados que con diferentes denominaciones desempeñen oficios materiales en sus dependencias, cualquiera que sea el sueldo que disfruten»; b) aquellos empleados «cuya retribución no sea fija, sino proporcional», entre los que se cita expresamente a los administradores de Loterías, continuando todos ellos «con su carácter actual».

Minas, Loterías, Deuda Pública, Comisión Central de Liquidación y Cobranza de Débitos Atrasados, Junta de Clases Pasivas, Subsecretaría del Ministerio y Archivo del Ministerio».

La ordenación de los funcionarios de las respectivas categorías no es igual en la escala general que en las escalas especiales. En la general se sigue el criterio de la antigüedad («la escala general de funcionarios de primera y segunda categorías se formará por Subsecretaría en vista de las relaciones por el orden de antigüedad que le pasarán todas las oficinas generales al efecto»). En cambio, en las escalas especiales rige el libre arbitrio de la superioridad («las escalas especiales serán formadas por las respectivas oficinas centrales, con sujeción a la aprobación superior»).

Como puede apreciarse, se clasifican empleados o funcionarios, no funciones, y la clasificación en categorías tiene efectos casi exclusivamente económicos, tomando, además, como base predominante las propias situaciones económicas existentes.

Corroboran estas conclusiones los artículos 4.º y 6.º del Reglamento comentado. Las escalas se establecerán—dice el artículo 4.º—«por orden de sueldos y con arreglo a las plantillas hoy existentes, *sirviendo de base el sueldo* asignado al destino en los presupuestos, sin consideración a las obvenciones o emolumentos que disfruten con ocasión del empleo»¹⁰. Por si existía alguna duda, el artículo 6.º habla expresamente del sueldo que «sirva de base a la clasificación»¹¹.

¹⁰ En este último inciso asoma la existencia, ya en 1852, de otros conceptos retributivos para los empleados de Hacienda, diferentes al sueldo en sentido estricto.

¹¹ Un reconocimiento o atisbo de lo que se llamaría hoy Cuerpo Especial, aparece en el capítulo IV de esta real orden de 1 de octubre de 1852, que, bajo el epígrafe «Empleos periciales» y en un único artículo, el 23, establece: «La provisión y ascenso de aquellos empleos que por la índole de sus funciones se declaren de carácter pericial serán objeto de los *reglamentos especiales* que propongan oportunamente las direcciones del Ministerio de Hacienda a que pertenezcan.»

7. *El Reglamento de 28 de octubre de 1852 para el Ministerio de la Gobernación; aparición de los «empleados facultativos»; inmediata alteración de ese reglamento y sus categorías en los dos años siguientes*

El desarrollo del R. D. de Bravo Murillo para el Ministerio de la Gobernación no difiere, básicamente, del Reglamento que para el de Hacienda aprobara la R. O. de 1 de octubre de 1852, como no sea, primero, en que la norma que aprobó el reglamento de Gobernación fué de mayor rango, un R. D. de 28 de octubre del mismo año, y segundo, porque la idea de cuerpo especial aparece más clara en su artículo 25, que, al tratar de los «empleados facultativos», dispone que se registrarán por sus «reglamentos especiales»¹².

Pero una serie de tres RR. DD.—de 10 de julio y 21 de octubre de 1853 y 9 de agosto de 1854—alteran pronto para el

¹² Los preceptos más interesantes del reglamento del Ministerio de la Gobernación; que aprobó el real decreto citado de 28 de octubre de 1852, son los siguientes: Art. 1.º: Comprende la primera categoría, de las cinco que se establecen por el real decreto orgánico, al subsecretario y directores generales del ministerio; la segunda, a los subdirectores y oficiales del ministerio, con todos los demás funcionarios de los diferentes ramos dependientes del mismo, siempre que no baje su sueldo de 26.000 reales; la tercera, a los secretarios de los gobiernos de provincia, auxiliares del ministerio y demás empleados cuyo sueldo no baje de 16.000 reales; la cuarta, a los auxiliares del ministerio, oficiales de los gobiernos de provincia y demás empleados cuyo sueldo no baje de 6.000 reales; la quinta, a todos los demás cuyo sueldo no baje de 3.000 reales. Art. 2.º: Los empleados de la primera y segunda categoría figurarán en una sola escala general. Art. 3.º: Los comprendidos en las restantes figurarán en tantas escalas especiales cuantos son los ramos o carreras siguientes: auxiliares del ministerio; auxiliares del Consejo Real; secretarios y oficiales de los gobiernos de provincia; administradores, interventores y oficiales de Correos; secretarios y oficiales de las Juntas de Sanidad; idem de Beneficencia que estén pagados por el erario; comandantes mayores y ayudantes de presidios; jefes, comandantes y ayudantes de Telégrafos. Art. 4.º: No estarán sujetos a escala los empleados en el ramo de vigilancia pública, ni los administradores recaudadores de los gobiernos de provincia. Art. 25: El nombramiento y ascensos de los facultativos empleados en los ramos de Sanidad y Beneficencia, y en los establecimientos penales u otros dependientes de este ministerio, se verificarán según prescriban los reglamentos especiales.

Ministerio de la Gobernación el contenido de la clasificación de categorías del R. D. de Bravo Murillo¹³.

El camino, que se repetirá cientos de veces en nuestra historia administrativa, es doble: las reorganizaciones estructurales o reformas orgánicas, por un lado, y las modificaciones retributivas de los funcionarios, por otro.

8. *Significado de la reforma de 1852; categorías jerárquicas y económicas, no funcionales*

En síntesis, como se comprueba por el análisis del articulado del R. D. de Bravo Murillo y de los reglamentos para su aplicación, la finalidad perseguida fué, sobre todo, poner término en lo posible a la arbitrariedad en el nombramiento de personal y lograr un mínimo de ordenación en las retribuciones de los funcionarios.

Con esas finalidades, la legislación de 1852 estableció una clasificación de «categorías», con significación jerárquica y económica, que agrupaba a los funcionarios *por Ministerios* y, dentro de éstos, *por «ramos»*. En el seno de los ramos aparecían unos grupos específicos integrados en «*carreras*».

Pero el sistema de cuerpos, aunque en germen, no se encuentra todavía expresamente articulado.

¹³ Estos tres RR. DD constituyen un capítulo vivo de la historia administrativa y política del siglo XIX. Los tres se titulan como disposiciones «reformando la planta de la Secretaría del Ministerio de la Gobernación». El primero, el de 10 de julio de 1853, lleva la firma del ministro don Pedro de Egaña; el segundo, de 21 de octubre siguiente, la del conde de San Luis, y el tercero, de 9 de agosto de 1854, la del ministro don Francisco Santa Cruz. Patente demostración de cómo los incesantes cambios políticos afectaban a las estructuras administrativas y al régimen de la Función pública. En todos ellos hay modificaciones orgánicas y de la clasificación de categorías y consiguientes retribuciones de los funcionarios. El más extenso, de mayor enjundia, pero también el más efímero, fué el de 10 de julio de 1853. Contiene una detallada descripción de la estructura y funciones del Ministerio de la Gobernación y, en cierto modo, fué el más perfecto al establecer una clasificación de los funcionarios de ese Ministerio basada no sólo en las categorías retributivas, sino en las funciones desempeñadas, que se describen con cierta precisión.

9. *Idea general previa del periodo comprendido entre 1852 y 1918: Intentos de reforma integral de la función pública; continuas alteraciones fragmentarias*

El periodo que media desde la promulgación del R. D. de Bravo Murillo de 1852 hasta la Ley de Bases de 22 de julio de 1818 es difícilmente reducible a síntesis. Aparecen continuos cambios por la doble vía apuntada. Casi sin excepción, las leyes anuales de Presupuestos del Estado de esta etapa producen alteraciones del régimen funcional¹⁴.

Hablo de «alteraciones» de la Función pública para distinguir-las respecto a su «reforma», considerada ésta como ordenación integral, racional, documentada¹⁵. En este sentido, de reforma de nuestra Función pública sólo cabe hablar—y con no pocas reservas, como se verá—en 1918 y 1963. Otros muchos anuncios e intentos reformadores no pasaron de eso¹⁶.

¹⁴ Destacan las originadas en las leyes de Presupuestos de 1864, 1865, 1866, 1870, 1876, 1878, 1892, 1893, 1895, 1911 y 1914. A algunas de ellas se aludirá más adelante, sobre todo a la de 1876.

¹⁵ Las alteraciones de la Función pública producidas como consecuencia o reflejo de modificaciones en la estructura de nuestra Administración constituyen uno de tantos capítulos inéditos sin investigar. Señalo el tema porque aquí no podré abordarlo sino de pasada, y es materia interesantísima, digna de estudio. No cabe duda de que la progresiva configuración, también a base de alteraciones, del número, nombre y funciones de nuestros ministerios desde las Cortes de Cádiz, incidió en la construcción, desordenada y casi violenta, del sistema de cuerpos. La última prueba se encuentra en las consecuencias que para dicho sistema produjo la creación de los Ministerios de Información y Turismo y de la Vivienda.

¹⁶ De 1858 a 1910 he podido registrar los siguientes intentos y anuncios, y sospecho que hubo bastantes más:

a) La real orden de 7 de febrero de 1858 de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargó al Consejo de Estado que propusiese al Gobierno las bases para una ley, fijando «definitivamente» las circunstancias para el ingreso y ascenso en los empleos de la Administración pública (*Colección Legislativa*, t. 75, p. 178).

b) El real decreto de 1 de marzo de 1865 de la Presidencia del Consejo de Ministros dispuso: que se cree una «comisión que, examinando las diferentes condiciones de las diversas *carreras civiles* del Estado y las *especiales* de ciertos cargos de la Administración civil y económica, formule con la urgencia posible, y que debe esperarse del celo de sus individuos, un proyecto de ley que determine las circunstancias que han de concurrir para el ingreso, ascenso, recompensas, traslación, suspensión, cesantía, jubilación y separación de los empleados públicos en los diversos ramos».

El panorama legislativo de casi todo este período lo resumía Fernández de Velasco en una obra poco citada y muy interesante, *El Estatuto de funcionarios*, publicada en 1916. Distinguía en dos grupos las leyes y principales disposiciones: las de aplicación ge-

c) El real decreto de 4 de marzo de 1866 aprobó el «reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública», que contenía diez capítulos: I, De las categorías y clases de los empleados de la Administración civil; II, De los honores y consideraciones de los empleados de la Administración civil; III, Del ingreso de los empleados; IV, De los ascensos en las carreras civiles; V, Del nombramiento de los empleados; VI, Del término para tomar posesión los empleados civiles; VII, De la separación de empleados; VIII, De los escalafones y hojas de servicio; IX, De las licencias; X, De las correcciones disciplinarias que pueden imponerse a los funcionarios públicos. En este efímero reglamento había una regulación muy precisa de las «oposiciones» como sistema de selección de funcionarios.

d) Pocos meses después, otro real decreto, de 13 de julio de 1866, derogó el anterior reglamento orgánico de 4 de marzo y anunció una «próxima reforma», que no se llevó a efecto. Expresamente decía en su artículo 2.º: «El Gobierno presentará a las Cortes en la próxima legislatura un proyecto de ley en que se resuelva definitivamente este importante asunto. Dado en Palacio a 13 de julio de 1866. El presidente del Consejo de Ministros, Ramón María Narváez» (*Gaceta* de 14 de julio).

e) Un decreto-ley del Gobierno provisional del general Serrano de 26 de octubre de 1868, en su artículo primero, derogó las disposiciones de las leyes de Presupuestos de 25 de junio de 1864 y 15 de julio de 1865 sobre ingreso y ascenso en las carreras de la Administración civil. Y en su artículo 2.º dispuso que «los ministros, teniendo en cuenta la situación del Tesoro público, para no aumentar sus cargas con haberes pasivos, y las condiciones de servicios, moralidad e inteligencia que concurren en los que aspiren a ingresar en la Administración del Estado, nombrarán y ascenderán libremente los empleados de sus respectivas dependencias, interin una ley establece las reglas a que ha de sujetarse el ingreso y ascenso en la Administración civil económica».

f) La ley de Presupuestos de 28 de febrero de 1873, artículo 9.º, dispuso: «El Gobierno presentará una ley de empleados general y especial de Hacienda.»

g) La ley de 16 de enero de 1879 (Presidencia) mandó que una comisión nombrada por la Presidencia del Consejo de Ministros procediera inmediatamente a redactar un proyecto de reformas en la organización administrativa, civil y económica, y en el procedimiento administrativo (*Gaceta* de 17 de enero).

h) Un intento muy importante de reforma fué el de Canalejas, que llegó a publicarse como proyecto en la *Gaceta* de 7 de octubre de 1910. Pretendía unificar la carrera administrativa en todos los ministerios, carrera administrativa general que —expresaba Canalejas en el preámbulo— debía responder a «principios generales... respetando las prevenciones adoptadas para los cuerpos facultativos o especiales y reservando a cada ministro la facultad de condicionar en los reglamentos la aplicación de los preceptos que ahora se proponen». Las disposiciones del proyecto se dirigían

neral a todos los Ministerios y las especiales para cada uno de ellos ¹⁷.

Para Fernández de Velasco, en síntesis, la «categoría» hacía referencia al lugar jerárquico; la «clase» se determinaba por el sueldo de que se disfrutaba dentro de la categoría. Y concluía: «no tiene otro alcance esta clasificación. Así, los empleados de cada categoría tendrán los mismos honores y consideraciones, aunque disfruten sueldos diferentes. La clasificación de las cate-

únicamente «a afirmar, unificar y perfeccionar la legislación existente», respetando las bases cardinales de la ley de 1876, que son tres: 1.º Prohibición de ingresar en los destinos de la Administración civil por categoría superior a la de oficial quinto; 2.º Excepción a favor de los poseedores de título académico, de facultades o estudios superiores, que podrán inaugurar su carrera burocrática con el rango de oficial segundo, y 3.º Necesidad de contar en cada clase dos años por lo menos de antigüedad para ascender a otra más elevada.

Se debía «asegurar definitivamente la estabilidad (de los funcionarios) en todos los ramos», y exigirles pruebas de idoneidad que deberían ser apreciadas «no sólo en sus revelaciones teóricas o doctrinales, sino en su significado práctico y de aplicación inmediata», pero «concediendo a la antigüedad la recompensa que aconseja la justicia» y al ministro «la facultad de realizar una selección discreta que mitigue los rigores de la norma exclusivamente cronológica».

El acceso a la Administración se proponía que se realizara por concurso entre aspirantes para la provisión de plazas de oficiales quintos; por examen para el ingreso en ellas, y por oposición para las de oficial de segunda clase. El ascenso había de conferirse mediante la aplicación de tres turnos, uno de oposición, otro de antigüedad rigurosa y el último de elección. Establecía turnos especiales para la reposición de cesantes y excedentes, y excluía de todos los establecidos los cargos para cuyo desempeño se requiriese prestación de fianza.

¹⁷ Como disposiciones generales, cita FERNÁNDEZ DE VELASCO: Real decreto de 18 de junio de 1852; leyes de Presupuestos de 1876, 1885, 1892 y 1895; real orden de 24 de noviembre y 31 de diciembre de 1913. Como especiales, las referentes a Hacienda: Ley de 19 de julio de 1904; real orden de 10 de mayo de 1911; real orden de 7 de octubre de 1911; real decreto de 27 de julio de 1914. Gobernación: Ley de 14 de abril de 1908; real decreto de 31 de enero de 1911. Fomento: Ley de 4 de junio de 1908; real decreto de 9 de junio de 1911; real orden de 28 de marzo de 1912; real orden de 9 de abril de 1912; Reg. real decreto de 4 de julio de 1912. Gracia y Justicia: Ley de 12 de agosto de 1908; real decreto de 11 de noviembre de 1912. Instrucción Pública: Ley de 1 de enero de 1911; real decreto de 24 de febrero de 1911; reglamento de 28 de mayo de 1915. Presidencia del Consejo de Ministros: Ley de 30 de junio de 1914; reglamento de 4 de enero de 1915 (FERNÁNDEZ DE VELASCO: *El Estatuto de Funcionarios*, Principios generales, Legislación extranjera, Legislación española, prólogo de Antonio ROYO VILLANOVA. Madrid, 1916, pp. 111-112).

gorías se hace por Ministerios, y en cada uno de éstos, por ramos, atendiendo a la índole e importancia de los cargos»¹⁸.

Es significativo que un administrativista de la calidad de Recaredo Fernández de Velasco despache en tan pocas líneas la caracterización de este periodo legislativo. Ya se verá que, contemplada con una perspectiva que no podía alcanzarse en 1916, aquella legislación cobra un sentido que, sin paliar la exactitud del juicio de Fernández de Velasco, es mucho más profundo y rico en consecuencias.

10. La Ley de Presupuestos de 1876, llamada «ley de Empleados públicos», fase importante y poco conocida de nuestra función pública; aspectos primordiales; el freno a la arbitrariedad de nombramientos

Durante los veintiocho años que median entre su promulgación y la ley de 19 de julio de 1904, determinados artículos de la ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876 constituyeron un núcleo de cierta importancia en el laborioso proceso de la ordenación de nuestros funcionarios. Tan es así que a pesar de que la ley de Presupuestos de 1876 sólo dedica una media docena de artículos a los funcionarios, en la práctica legislativa ulterior y en la jurisprudencia llegó a conocerse con el nombre de «ley de empleados públicos de 1876». Los aspectos principales que abordó fueron los siguientes:

a) Prohibición de abono de haberes a funcionarios que carezcan de condiciones legales y señalamiento de estas condiciones, entre las que merece destacar el papel que se asigna ya a los títulos académicos¹⁹.

¹⁸ FERNÁNDEZ DE VELASCO, *ob. cit.*, pp. 113-114.

¹⁹ Artículo 26 de la ley de Presupuestos de 1876: Los ordenadores y los interventores de pagos, bajo su responsabilidad personal, no harán abono alguno de haberes a los funcionarios públicos que obtuvieren nombramiento no ajustado a las reglas contenidas en este artículo y en los tres siguientes: Primera. Los cesantes pueden volver al servicio activo en destino de igual categoría y clase que el que hayan desempeñado.—Segunda. No se podrá ingresar en destino alguno de la Administración del Estado sino por la quinta clase de oficiales de Administración. Los que tengan título académico de facultades o estudios superiores podrán ingresar en destino de oficial de Administración de tercera clase.—Tercera. Para ascender de una

b) Requisitos para ser nombrado Subsecretario, jefe superior de Administración y gobernador²⁰.

c) Nombramiento para plazas de subalternos, en favor de personal militar²¹.

d) Incompatibilidad de cargos en la provincia según la naturaleza de los funcionarios²².

e) Normas sobre la confección de escalafones generales de los diversos ramos de la Administración civil; disposición posiblemente la de mayor trascendencia de la ley de Presupuestos de 1876, puesto que, en cierto modo, constituyó el germen de los cuerpos

clase a otra se requerirán dos años de servicios en la inmediata inferior y, además, el número proporcionado de años de servicios prestados al Estado que determinen los reglamentos. Para el cumplimiento de esta disposición se dictó el real decreto de la misma fecha, 21 de julio de 1876.

²⁰ Artículo 27 de la ley de Presupuestos 1876: Primero. Para obtener el cargo de subsecretario se requiere ser o haber sido senador o diputado a Cortes.

Segundo. Para los demás de jefes superiores de Administración, ser o haber sido senador o diputado a Cortes en dos elecciones generales, contar diez años de servicio en la Administración civil o haber disfrutado un sueldo igual o superior a 8.750 pesetas.

Tercero. Para el de gobernador, tener treinta y cinco años de edad, ser o haber sido senador o diputado a Cortes, jefe de Administración, haber desempeñado el cargo de secretario de gobiernos de primera clase y otro destino de igual categoría durante dos años, haber servido al Estado a lo menos durante ocho años, haber sido elegido dos veces diputado provincial o concejal en poblaciones de más de 30.000 almas o capitales de provincia, o consejero provincial durante cuatro años.

²¹ Artículo 28 de la ley de Presupuestos 1876: Para las plazas de subalternos de la Administración civil serán nombrados con arreglo a la ley de 3 de julio de 1876 los licenciados del Ejército y Armada o cuerpo de voluntarios que bajo cualquier denominación hayan contribuido a vencer la última insurrección carlista.

²² Artículo 29 de la ley de Presupuestos 1876: Los empleados de la Administración del Estado en los ramos civil y económico que sirvan en la península con sueldos mayores de 1.500 pesetas, no podrán ejercer sus cargos en las provincias de su naturaleza, en las que hayan adquirido vecindad dos años antes de sus nombramientos, ni en las que posean bienes raíces o ejerzan alguna industria, granjería o comercio. Se exceptúan de la disposición que precede todos los destinos correspondientes a la Administración y los de la provincia de Madrid, los gobernadores de las provincias, los empleos que exigen fianza y los de orden público, los que pertenezcan a carrera en que se ingrese por oposición, y los secretarios de las universidades y juntas de instrucción pública.

generales que se van formalizando por el procedimiento de aprobación de escalafones de esta misma naturaleza general²³.

Estos escalafones, frente a los de la mayoría de los cuerpos constituidos por leyes especiales, eran de carácter abierto, en tanto que los de estos últimos cuerpos se denominaban de «escala cerrada». Matiz importante, porque con las escalas cerradas, propias de los que se llamarían cuerpos especiales, se pretendía cortar el paso a la integración masiva del personal militar en la Administración civil, integración que se hizo más acusada en virtud de la Ley «de sargentos» de 10 de julio de 1885²⁴.

f) Normas sobre abono de tiempo en favor de los empleados cesantes²⁵.

²³ Artículo 30 de la ley de Presupuestos 1876: El Gobierno dispondrá la formación de *escalafones generales* de los diversos ramos de la Administración civil, dictando al efecto las reglas que juzgue convenientes. Los oficiales y aspirantes del Consejo de Estado continuarán figurando en el escalafón respectivo, y gozarán de los mismos derechos que conceden a los catedráticos los artículos 117 y 118 de la ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857, así como de los beneficios y garantías que en concordancia con el último de dichos artículos establece el 266 de la ley Hipotecaria en sus párrafos tercero y cuarto a favor del subdirector, oficiales y auxiliares de la Dirección de los Registros civil y de la Propiedad y del Notariado.

²⁴ He ahí otro capítulo de la Función pública que exige por sí solo un amplio estudio: las relaciones entre las normas relativas a militares y las referentes a funcionarios civiles, y la integración de militares en la Administración civil, que han originado abundantísima legislación en todos los países, especialmente en los periodos postbélicos. Militares y funcionarios, tema con pasado, presente y futuro en la dinámica organizativa de la Función pública. Recuérdese, en cuanto a nuestro pasado, la relación no sólo de proximidad cronológica, entre: a) la ley de 29 de junio de 1918, de Bases para la reorganización del Ejército, que a este fin, pero también al de la mejora económica del personal militar, autorizó gastos cifrados en más de 1.300 millones de pesetas; y b) la ley de Bases o Estatuto de Funcionarios de 22 de julio de igual año que, entre otras cosas, principalmente fué de aumento de haberes a los empleados civiles. Y en cuanto al presente, no es necesario subrayar que la ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de funcionarios de la Administración civil del Estado, en su disposición final décima establece que «el Gobierno, a propuesta del ministro de Hacienda y previa iniciativa de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, remitirá a las Cortes dos proyectos de ley de retribuciones: uno, del personal militar y asimilado de los tres ejércitos, y otro, de los funcionarios civiles de la Administración militar». Adviértase también la relación entre el decreto-ley 14/1965, de 6 de noviembre; el decreto 3382/1965, de 6 de noviembre, y la orden de 24 de noviembre de 1965, sobre régimen transitorio de retribuciones del personal militar y funcionarios civiles de la Administración militar.

²⁵ Artículo 31 de la ley de Presupuestos 1876: Se entenderá de abono en las respectivas carreras, puramente como tiempo de servicio, el que los empleados cesantes inviertan en el desempeño de las delegaciones creadas

Como puede apreciarse, la llamada Ley de empleados públicos de 1876 no aportó criterio racional alguno para la diferenciación funcional entre cuerpos generales y cuerpos especiales, ni tuvo presente, dentro de cada uno de esos sectores o cuerpos, el único criterio lógico; es decir, el de las funciones respectivamente desempeñadas. Significó sólo —y ello no era poco para la época— un paso más en pro de la inamovilidad de los funcionarios, en la lucha por establecer límites a la arbitrariedad de los nombramientos.

Comentando este propósito, tantas veces intentado a lo largo del siglo XIX, se dijo que «sólo indirectamente, por las amenazas de responsabilidad dirigidas a los ordenadores e interventores de pagos» en el artículo 1.º de esta ley de Presupuestos de 1876, «vino a contenerse la liberalidad ministerial, que antes mostraba su pródiga omnipotencia en la concesión de mercedes enriqueñas»²⁶.

11. *La etapa 1904-1917: Leyes separadas para los funcionarios de cada ministerio «no pertenecientes a cuerpos organizados o constituidos por leyes especiales». Aportaciones positivas*

A pesar de todos los intentos, desde 1852 a 1918 no puede decirse que se estableciera un mínimo de régimen funcional estable. No obstante, la etapa que se inicia a partir de 1904 habría de contribuir de modo decisivo a la articulación de nuestra Función pública.

La figura de Antonio Maura comienza a señalar su paso por nuestra Administración en el primer Gobierno conservador (1903-1904) del recién inaugurado reinado de Alfonso XIII. La austeridad característica del político mallorquín le impulsa a suprimir el sistema de subvenciones clandestinas —el «fondo de reptiles»— y a luchar contra la graciosa concesión de destinos, que tampoco había cortado la ley de Presupuestos de 1876.

Materialización legislativa de este propósito fué la ley de 19 de julio de 1904, promulgada siendo ministro de Hacienda del Go-

para practicar la liquidación con el Banco de España en la recaudación de contribuciones (*Colección Legislativa*, t. 117, p. 62).

²⁶ ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración española*, 6.ª ed., VI, página 596.

bierno Maura, Guillermo J. de Osma; ley que reguló «el ingreso, ascenso y separación de los funcionarios dependientes del Ministerio de Hacienda, que no pertenezcan a *cuerpos constituidos por legislación especial*». Esta ley, vigente, aunque con alteraciones, hasta la aprobación del estatuto de 1918, sirvió de «guía y modelo de las que a su imagen y semejanza»²⁷ fueron adoptadas por los demás ministerios.

Con la ley de 1904, para los funcionarios de Hacienda, se inicia una etapa de «leyes de funcionarios para cada ministerio»: de 14 de abril de 1908 para el Ministerio de la Gobernación, de 4 de junio del mismo año para el de Fomento, de 1 de enero de 1911 para el de Instrucción Pública, de 30 de junio de 1914 para la Presidencia del Consejo de Ministros y de 23 de diciembre de 1915 para el Ministerio de Gracia y Justicia.

El balance de esta etapa ha de considerarse hoy negativo, sin desconocer lo que de positivo tuvo para su momento. Formalmente, y como aportación positiva, representó una cierta ordenación del caos legislativo en cuanto pareció señalar la tendencia a la elevación de rango—ley—de las disposiciones sobre funcionarios y a considerar estas disposiciones como autónomas o independientes de las de índole estructural y presupuestaria. Ha de notarse, en efecto, que hasta entonces la única disposición importante, referida estricta y exclusivamente a la Función pública, había tenido sólo el rango de decreto, el de Bravo Murillo de 1852.

Material o sustancialmente, la aportación primordial de esta etapa consistió en reforzar el objetivo de la inamovilidad. Objetivo, por supuesto, que no era nuevo, pero en el que se avanzó mediante una serie de medidas que si tampoco eran nuevas, se potenciaron al establecerse de manera más terminante y sistemática. Estas medidas que con cierta insistencia—pero con variantes que la evolución posterior haría más agudas—se recogieron en las leyes citadas de 1904, 1908, 1911, 1914 y 1915 fueron sobre todo:

a) El sistema de *turnos* para ingreso y ascenso, que dentro de sus imperfecciones representó un límite a la arbitrariedad de los políticos²⁸;

b) La necesidad de *motivación* legal de todos los nombramientos²⁹;

²⁷ ALCUBILLA: *Diccionario*, 6.ª ed., VI, p. 597.

²⁸ Cfr. artículo 1.º de la ley de 19 de julio de 1904.

²⁹ Cfr. artículo 2.º de la ley cit., 1904.

c) El empleo a fondo del instrumento del *escalafón* que, con su automatismo nada funcional, cumplió el papel de garantía formal importante y sirvió, asimismo, para frenar los abusos del favoritismo³⁰;

d) El turno de cesantes por reforma de plantilla o supresión de destino atenuó las injusticias ocasionadas por las continuas alteraciones en la estructura ministerial; alteraciones subsiguientes a los cambios de Gobierno motivadas por el deseo de sustituir las personas designadas por el anterior equipo;

e) La publicidad de los nombramientos de funcionarios, como requisito previo a su toma de posesión, y la publicidad asimismo de los movimientos de personal³¹;

f) Mayores garantías en los exámenes de ingreso: carácter escrito de las pruebas; publicidad de los ejercicios; anuncio del número de plazas a cubrir y prohibición de aprobar a número superior de candidatos: publicidad de las listas de aprobados; derecho a optar a las vacantes por el orden de calificación obtenida, etc.³², y

g) La insistencia en la responsabilidad pecuniaria de los jefes de dependencias que autorizasen la toma de posesión y de la Ordenación de pagos que acreditara haberes a funcionarios nombrados sin sujeción a las disposiciones de la ley³³.

12. *Balance negativo del periodo 1904-1917: Particularismo, carácter fragmentario, escisión de la función pública; deslegalización*

Como contrapartida, las leyes de 1904 y años siguientes, al subrayar, con la solemnidad propia de su rango normativo superior, el carácter particularista y fragmentario de la legislación sobre la Función pública, pusieron fin a la esperanza de la tantas veces anunciada ley *general* de Funcionarios.

³⁰ Cfr. artículo 3.º de la ley cit., 1904.

³¹ Cfr., por ejemplo, artículos 4 y 10 de la ley cit., 1904.

³² Cfr. artículo 5.º de la ley cit., 1904. El artículo 6.º establecía que el cargo de delegado de Hacienda tenían derecho a ocuparlo los «funcionarios del ramo, incluso los que pertenecieran a cuerpos especiales», exigiendo para unos y otros igualdad de requisitos: dos años con la categoría de jefe de negociado de segunda y doce años de servicios a la Administración.

³³ Cfr. artículo 11 de la ley cit., 1904.

Además, estas leyes consagraron la escisión de nuestra Función pública en los dos grandes grupos: el de los funcionarios regidos por ellas y el de los pertenecientes a «cuerpos constituidos por legislación especial». Escisión, y ello es lo más grave, de la que estuvo ausente todo criterio funcional; que fué—y así ha seguido siendo hasta nuestros días en la mayoría de los casos—debida sólo a motivos de oportunismo legislativo³⁴.

Mas tampoco dentro del sistema de leyes para cada ministerio se pudo mantener una línea congruente. Así, en el caso de la del Ministerio de Hacienda, de 1904, su sistema normativo se vió profundamente alterado por disposiciones posteriores de rango inferior, como el R. D. de 27 de julio de 1914, en el que literalmente se habla ya de «Cuerpo general de la Administración»³⁵.

Digno de subrayar es también que al final de este período se consagra una técnica de «deslegalización» de la Función pública, que había de emplearse abundantemente en lo sucesivo: la técnica de las «autorizaciones», establecida por una ley de 2 de marzo de 1917 que, por su contenido, fué conocida precisamente con ese nombre: «ley de autorizaciones».

III. El Estatuto de 1918, herencia aceptada por la ley de 1963

13. *La Ley de Bases de 1918 y su Reglamento: Finalidades perseguidas*

La ley de Bases de 22 de julio y el Reglamento de 7 de septiembre de 1918, constituyen un conocido conjunto normativo de la Función pública, lo que exime de una exégesis detallada. Pero, sin embargo, no parece haberse calado suficientemente en el

³⁴ En la citada ley de 1904, si se compara su epígrafe o denominación con el artículo 6.º, se advierte clara la identificación entre los que en el epígrafe se demoninan «cuerpos *constituidos* por legislación especial» y los que ya ese artículo 6.º llama «cuerpos especiales».

³⁵ Curiosamente, ese real decreto de 27 de julio de 1914, completado por una real orden de 5 de agosto del propio año, dice que seguirán rigiendo las disposiciones de la ley de 1904 mientras no se modifiquen legislativamente; pero —añade— «condicionadas por las reglas» de este decreto. Y las reglas

auténtico significado de la reforma de 1918. Importa, por ello, poner claramente de relieve esa significación que viene dada por las finalidades u objetivos perseguidos.

Esos objetivos pueden reducirse a tres: primero, logro definitivo de la inamovilidad de los funcionarios; segundo, mejora de sus retribuciones económicas, y tercero, perfeccionamiento del sistema selectivo «de mérito», a través de la figura de la «oposición», que quedará ya arraigada en la legislación y en la vida social española.

Está reconocido que el Estatuto de 1918 implicó un indudable avance respecto a la situación que sustituyó. Mas sin negar este juicio, cuando se ha estudiado la evolución legislativa anterior, puede apreciarse que el avance fué más bien de índole formal y limitado a los tres objetivos expuestos.

14. *Sustancial insuficiencia del sistema de cuerpos formalizado en 1918*

En cambio, y frente a ese aspecto positivo, no se ha meditado bastante en la sustancial insuficiencia, en el germen intrínseco de desorden que consagraba. Germen que, alentado por motivos circunstanciales o «causas segundas», de naturaleza política, sociológica y económica, ha dado como resultado la situación anómala de nuestra Función pública que la ley de Bases de 1963 trata de modificar, intentando someterla a cauces racionales.

Para mí la «causa primera», el germen intrínseco de irracionalidad del sistema de 1918—y prescindiendo del análisis de las otras numerosas y heterogéneas causas «segundas»—radica en que el sistema de cuerpos funcionariales—ratificado, de modo formal, en 1918—adolesce de un vicio de origen: la falta de claridad inicial en la atribución de funciones a los distintos cuerpos

de ese decreto establecían condicionamientos o alteraciones sustanciales sobre la constitución del cuerpo general, pruebas de idoneidad de los cesantes, provisión de plazas en torno de antigüedad y de elección, tribunal o jurado para conocer de actos inmorales o deshonrosos atribuidos a los empleados; correcciones, recompensas, excedencias, jubilación, permisos y agregaciones; uniformes, y junta de inspección. A su vez, el real decreto de 27 de julio de 1914 fué derogado por el de 16 de marzo de 1916 y restablecido nuevamente por el de 14 de junio de 1917. Pocos meses después se dictó el real decreto de 16 de octubre de 1917, orgánico para los funcionarios de Hacienda.

y la ausencia de criterios precisos y fórmulas para la permanente asignación de funciones nuevas, delimitación de las compartidas y redistribución racional de las ya asignadas.

En efecto, la legislación de 1918 ignoró los criterios de distinción funcional entre cuerpos generales y cuerpos especiales. No aparece entre sus normas ni una sola directriz para distinguir entre las funciones propias de cada uno de esos cuerpos ^{35 bis}.

El sistema de categorías, ya iniciado en 1852 y que reiteró, con modificaciones, la ley de Bases de 1918, no podía servir como criterio funcional de ordenación del personal: significaba un sistema predominantemente jerárquico cuya finalidad no era agrupar un haz o conjunto de tareas en cada categoría, sino ordenar retribuciones, ascensos, pruebas selectivas o de ingreso.

Como causa y efecto de lo anterior, los cuerpos se consagraron como especialidades legislativas (normas de derecho singular), y las categorías como posiciones «personales», no objetivas, que se ostentaban al margen de las tareas o funciones realmente desempeñadas.

Las categorías personales, por otra parte, resultaron aún menos funcionales a causa de los diversos «turnos» que admitían. Dicho de otro modo: la referencia a títulos académicos como requisito de los candidatos resultaba sólo un lejano indicio funcional inoperante, al coexistir con el turno de oposición—con título o antigüedad—hasta tres turnos más: de ascenso por pura antigüedad, de ascenso por elección y de reingreso de cesantes (cfr. art. 4.º, Reglamento de 1918).

En fin, para no alargar el razonamiento, la naturaleza no funcional de las categorías se patentiza también en su aplicación a los cuerpos especiales (ley de Bases de 1918, disposición final quinta).

^{35 bis} Desde el punto de vista de la ordenación general de la Función pública, esa falta de criterios de distinción es, en cierto modo, una virtud y no un defecto. Efectivamente, el Estatuto trataba de regular a la vez a todos los funcionarios—y por ello, a todos los Cuerpos—, con una técnica más o menos racional. Aspiraba a ser, pues, el Estatuto *de todos los funcionarios*, aunque dejase abierta la puerta a una serie de derogaciones singulares, que terminaron por destruir el sistema y llevarlo a la anarquía. Pero a pesar de ello no consagraba—como hace la Ley de Funcionarios vigente—la renuncia a regular el 90 por 100 de la Función pública. Por otra parte, esa falta de criterios no parece en el Estatuto un fallo capital, ya que para el Estatuto lo más importante no es el Cuerpo, sino la categoría personal del funcionario.

La distinción funcional—en la escasa medida en que se advierte—aparece sólo en las disposiciones o «reglamentos orgánicos» de los diferentes cuerpos, en las normas privativas de éstos. Mas tales normas, que muchas veces carecen de descripción de funciones, cuando las enuncian lo hacen de modo harto vago y genérico.

En resumen, la preocupación por las funciones no se encuentra en la legislación de 1918. Tampoco cabía esperar otra cosa si se recuerda el entorno político-social en que nació, que hoy se calificaría como situación «de emergencia»³⁶.

15. *El sistema que plasma en 1918, resultante de las «alteraciones» del régimen funcional desde 1852. Coyuntura histórica en que se origina nuestra función pública contemporánea*

Pero quien se fijase sólo, buscando explicación al régimen de los funcionarios a partir de 1918, en los antecedentes básicos representados por el R. D. de Bravo Murillo de 1852 y el Estatuto de 1918, obtendría una visión absolutamente falsa de la evolución de nuestra Función pública.

La configuración que plasma en 1918 y que ha heredado—no

³⁶ El Estatuto de Funcionarios de 1918 se encuadra dentro del comienzo de un periodo de la historia española (1917-1931), que se ha calificado de «radicalización de la crisis política». (Vid. A. UBIERO, J. REGLÁ y J. M. JOVER: *Introducción a la Historia de España*, Barcelona, 1963, pp. 707 y ss.) La situación de *emergencia* en que se promulga el Estatuto de 22 de julio de 1918, situación que, en gran medida, es su causa determinante y configuradora, podría bosquejarse mediante la siguiente relación cronológica de hechos, que lo antecedieron:

— Decreto de disolución de las Cámaras, de 3 de enero, cuya publicación tuvo que aplazarse hasta el día 10 en vista del conflicto suscitado por los brigadas y sargentos, organizados en Juntas.

— Comienzo de la huelga del personal de Correos y Telégrafos el 21 de febrero, como protesta contra el retraso en atender sus peticiones de mejora económica.

— Dimisión, el 27 de febrero, de los titulares de las Carteras de Guerra (La Cierva), Hacienda (Juan Ventosa) e Instrucción Pública (Rodés), dimisión que se aceptó sólo a los dos últimos, sustituidos por el conde de Caralt y don Luis Silvela, respectivamente, confirmándose en el Ministerio de la Guerra a don Juan de la Cierva, que participó a sus compañeros de gobierno el propósito de realizar las reformas militares por R. D., es decir, sin aguardar a que las Cortes manifestasen su opinión sobre este importante problema.

a beneficio de inventario—la ley de Bases de 1963, tiene que explicarse por medio de una exégesis de las «alteraciones» del régimen funcional que, ininterrumpidamente, se fueron produciendo precisamente a partir de 1852.

— Actividad de las Juntas civiles de Defensa en pro de las peticiones que tenían presentadas y «huelga lenta» de los funcionarios de Telégrafos, que se limitaban a cumplir los deberes impuestos por su anacrónico Reglamento, provocando enorme retraso en el servicio.

— A consecuencia de lo anterior, militarización, acordada por el Consejo de Ministros, del servicio de Comunicaciones que pasó a depender del Ministerio de la Guerra.

— Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo, disolviendo los Cuerpos de Correos y Telégrafos.

— Reunión, el 18 de marzo, del señor Rosado, subsecretario de la Presidencia, con autorización del presidente del Gobierno, señor La Cierva, con los representantes de los funcionarios declarados en huelga.

— Apertura de las nuevas Cortes el mismo día 18 de marzo y elección, el día siguiente, de la Mesa del Congreso, comunicándose a las Cámaras que el Gobierno se hallaba en crisis; crisis motivada por el decidido propósito de don Juan de la Cierva de abandonar su puesto por estimarse falto de autoridad después de la reunión del señor Rosado con los funcionarios de Correos y Telégrafos.

— Formación de un Gabinete Nacional, presidido por don Antonio Maura, el 21 de marzo, después de continuas y laboriosas consultas. Este Gabinete estaba constituido por los señores Maura (Presidencia), Dato (Estado), García Prieto (Gobernación), Romanones (Gracia y Justicia), Besada (Hacienda), Cambó (Fomento), Alba (Instrucción Pública), Marina (Guerra) y Pidal (Marina). Vid. ZABALA y LERA: *Historia de España y de la civilización española*, tomo V, vol. II, pp. 401 y ss., Barcelona, 1930.

— El nuevo Gobierno se presentó a las Cortes el día siguiente a su constitución, es decir, el 22 de marzo. En el diario vespertino de Madrid *La Epoca* de ese mismo día, y con el titular «El conflicto de los funcionarios públicos», puede leerse una «nota» facilitada por las Juntas de funcionarios de los Ministerios de Gobernación, Instrucción Pública y Fomento, que resumía la situación en los términos que se transcriben: «Reunidas las representaciones de los Ministerios de Gobernación, Instrucción Pública, Fomento y Servicios especiales de este último, han acordado por unanimidad hacer pública su incondicional adhesión a los compañeros de Telégrafos, Correos y Hacienda, reservándose en estos momentos adoptar otras resoluciones, en la seguridad de que el nuevo Gobierno sabrá hacer la debida justicia.» «En la mayoría de los Negociados de Fomento—puede seguirse leyendo en el número del viernes 22 de marzo de 1918 del citado diario *La Epoca*—empezó ayer la huelga llamada de brazos caídos, como acto de solidaridad con los empleados de Hacienda. En cuanto a los empleados que dependían de Instrucción Pública, la tendencia era la de secundar la actitud de los funcionarios de Hacienda y de Fomento. Anoche las impresiones eran optimistas entre todos los funcionarios, creyéndose en una rápida vuelta a la normalidad. El nombramiento del nuevo Gobierno ha producido general satisfacción en todo el personal. En todas las dependencias se hacían gratos comentarios,

La tesis que estimo acertada es la de que el Estatuto de 1918 vino a ser el *precipitado final* o *resultante* de esas alteraciones ocurridas desde 1852. En tales alteraciones, en sus móviles, hay que buscar el origen de la progresiva configuración del sistema de cuerpos que el Estatuto de 1918 sancionó formalmente.

La justificación y desarrollo de la tesis hace conveniente algunos recuerdos históricos. Como escribió Vicens Vives, «la Administración, correcta y homogénea, creada por los Borbones a mediados del siglo XVIII, se derribó a causa de los sucesos de 1808 y la subsiguiente instauración de un orden constitucional en el que el Estado ocupaba un lugar secundario. El funcionario

y se recibían con alegría las noticias de las manifestaciones patrióticas que se habían tributado a los reyes y a los ministros. Es unánime el deseo de volver a la normalidad cuanto antes, y esperan el acuerdo de la Junta que no ha llegado ya, porque ésta no puede olvidar su solidaridad con las de Correos y Telégrafos. Los presidentes de las Juntas de defensa de los Cuerpos de Telégrafos, Correos y Hacienda se congregaron esta mañana, convocados por el señor Gasset, que se ha ofrecido como mediador de las Juntas cerca del Gobierno presidido por el señor Maura. La conferencia se desarrolló en los mayores términos de cordialidad y transigencia por ambas partes. Los presidentes de las Juntas presentaron al señor Gasset unas bases, que fueron discutidas en principio, aunque los empleados declararon de antemano que estaban dispuestos a transigir, sólo con que el Gobierno, en quien tienen una confianza completa y absoluta, hiciera la sencilla promesa de que miraría con benevolencia las aspiraciones de los empleados. El señor Gasset alabó la actitud de los funcionarios, y anticipó que esperaba de parte del Gobierno la misma actitud de transigencia y buen deseo. Esta tarde, a las seis, se celebró otra nueva conferencia en el domicilio del señor Gasset. Estando en ella se recibió la noticia de que en Consejo de Ministros se había acordado la reintegración en sus puestos de los empleados de Telégrafos y Correos; la noticia produjo general satisfacción.»

— Desde el 22 de marzo, fecha, como se ha dicho, de su presentación a las Cortes, hasta el día 18 de julio siguiente en que se suspendieron las sesiones de las Cámaras, el Gobierno de Unión Nacional logró que éstas aprobaran, además de la Ley de Bases de Funcionarios civiles o Estatuto de Funcionarios, otra serie numerosa de importantes proyectos de ley, entre los que merecen citarse: Reforma de los respectivos Reglamentos de las Cámaras; concesión de la amnistía (mayo); bases para la reorganización del Ejército (junio); proyectos de ley referentes a represión del espionaje, jornada mercantil, nacionalización de industrias, defensa forestal, reforma del impuesto del timbre, electrificación de la rampa de Pajares, excedencia de catedráticos, derechos pasivos del Magisterio, determinación de efectivos de las fuerzas terrestres y marítimas, organización de Tribunales de menores (julio), etc. Después de las vacaciones estivales, reanudóse la agitación de la vida política, y el Gobierno Maura se vió obligado a plantear la crisis total en 6 de noviembre, siendo sustituido por un Gabinete liberal el 9 de ese mismo mes.

público quedó en situación desfavorable porque apenas se le necesitaba, cobraba poco y mal y era despreciado por el mundo burgués». Los ministerios «abrieron sus puertas a intelectuales fracasados de segunda fila o a individuos de heterogénea procedencia, que formaban la clientela de los partidos políticos y de los mandamás de turno»^{36 bis}.

«A pesar de la incomodidad social del funcionario, mucha gente de Madrid y de las dos Castillas, más Andalucía, se pirraba por meterse en la Administración pública. Si el empleado lograba sortear durante quince años los vaivenes de la vida política, silueteados por los pronunciamientos, tenía derecho a una pensión, aunque fuera declarado cesante.»³⁷

La figura de los «pretendientes en Corte» es bien conocida por la descripción de los costumbristas³⁸.

^{36 bis} VICENS VIVES: *Historia de España y América*. Barcelona, 1961, t. V, página 178. «También —recuerda Vicens Vives— había un tercer portillo para ingresar en la Administración: el de formar parte de una familia de empleados con raíces echadas en cualquier ministerio». *Id.*, asimismo, DE LA OLIVA DE CASTRO: *Selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios*, en el vol. *La función pública*, Madrid, 1963, p. 236, nota: «En algunos departamentos abundan miembros de una misma familia».

³⁷ VICENS VIVES: *ob. cit.*, p. 178.

³⁸ La ley 9.ª, título XXII, libro III de la Novísima Recopilación, recogía la siguiente pintoresca disposición de Carlos III, de 1785: «Ha llegado a hacerse insoportable la desordenada concurrencia a mi Corte de pretendientes de rentas, pues además de la confusión que ocasionan con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turban mi servicio, abandonando unos los destinos en que debieran estar cumpliendo con sus obligaciones, y otros las labores, oficios y ocupaciones en que se han criado, para buscar empleos que hagan infelices sus familias, y siendo importante poner pronto remedio a estos males» se mandó atender a los que más se distinguan y hagan sus solicitudes desde sus destinos y denegando las que se hicieran personalmente.

En la real orden de 28 de mayo de 1801 prohibió S. M. «que las mujeres e hijas de los pretendientes de empleos puedan ocuparse en solicitarlos» y juntamente mandó que «para recompensar el mérito de sus padres y maridos basta que sean arregladas a sus pretensiones».

La real orden de 19 de abril de 1854 recordó, al parecer inútilmente, la ley 14, del título y libro citados de la Novísima Recopilación, que contenía una disposición de Carlos IV, de 1799, que decía: «Deseando extinguir los males que causan la venida a la Corte de las mujeres e hijas de los empleados de todas clases con el objeto de introducir y promover pretensiones, he resuelto que no se admita solicitud alguna de palabra ni por escrito, que hagan las mujeres e hijas de empleados por el Ministerio de Gracia y Justicia ni se consulte ni provea a éstos, interin no conste que aquéllas se hayan restituido a su compañía».

Y un decreto del Ministerio Regencia, de Cánovas del Castillo, de 8 de febrero de 1875, dictó normas sobre incompatibilidades para «remover de

16. Técnica de los «*iura singularia*» como medio de alcanzar la inamovilidad

Esa es la coyuntura histórica en que había de nacer y desenvolverse nuestra Función pública contemporánea. Salta a la vista que el primer objetivo, el logro inexcusable para poder alcanzar otros—casi inimaginables entonces ante la gravedad del mal existente—se concretaba en conseguir las garantías legales para la permanencia de los funcionarios: su inamovilidad.

El *ius commune*—un *ius commune* casi fáctico o consuetudinario—era el caos de la movilidad, de la remoción o cesantía de los funcionarios, sometidos al movimiento pendular continuo de la política.

Transformar de un golpe ese *ius commune* y conseguir para todos los funcionarios la garantía de la inamovilidad se presentaba como batalla perdida de antemano. Porque eran pocos los políticos con visión—como el extremeño Bravo Murillo—que comprendían el alcance de la medida y la apoyaban a costa de sus intereses «personalísimos», satisfechos repartiendo empleos entre su clientela electoral; y porque hasta la propia situación creada por ese mismo proceder, es decir, la incompetencia de gran número de los ingresados en la Administración por el simple favor político, hacía poco deseable la conversión masiva de semejantes empleados en funcionarios públicos permanentes e inamovibles.

Se impuso la única táctica posible. Si ni se quería, ni se podía, ni se debía llegar de un golpe a la inamovilidad de todos los empleados públicos, algunos grupos de éstos—los más capaces o necesarios, o los más influyentes—querían y podían ir logrando en su beneficio, poco a poco, con avances y retrocesos, una normativa propia, un *ius singulare* o «privilegiado»³⁹ que les

algún modo los obstáculos que influencias de la localidad y el inmoderado afán de obtener destinos públicos, con perjuicio de otras ocupaciones útiles, han opuesto a la marcha administrativa, y aun a la política de los gobiernos».

³⁹ Algunas de las acepciones jurídicas del «privilegio» son perfectamente adaptables a la situación aludida en el texto. Vid. esas acepciones en FERRERICO DE CASTRO: *Derecho civil de España. Parte general*, I, libro preliminar, Madrid, 1949, p. 104.

liberarse de la falta de permanencia y demás inconvenientes del *ius commune* aplicable a la masa funcionarial.

Además, los mismos políticos eran propicios a apoyar esa táctica: porque ante sus ojos se iba haciendo cada vez más patente la necesidad de que la Administración contara por lo menos con algunos grupos de funcionarios «profesionalizados» y estables; y porque, para quienes estaban en el Poder, el otorgamiento de ese *ius singulare* a uno o más grupos de empleados significaba una buena baza política, una ocasión de favorecer a una parte de sus correligionarios, que quedaban integrados permanentemente en la Administración, de un modo relativamente discreto.

17. *Las dos manifestaciones de la técnica del «ius singulare»: Cuerpos organizados o constituidos por leyes especiales y cuerpos facultativos*

Antes, pero sobre todo después del R. D. de Bravo Murillo, van surgiendo así plantillas, escalas de funcionarios dotados de ese *ius singulare* de la inamovilidad. Son los que ya en las postrimerías del siglo XIX aparecen designados frecuentemente con la expresiva denominación de funcionarios «organizados o constituidos por leyes especiales».

Este fenómeno de agrupamiento en *iura singularia* tiene dos manifestaciones que, a veces, pero no siempre, coinciden: una, la de los funcionarios, escalas o escalafones, plantillas o cuerpos «organizados o constituidos por leyes especiales»; otra, la de los funcionarios, escalas o escalafones, plantillas o cuerpos facultativos. La primera es casi estrictamente una manifestación de «particularismo legislativo»; la segunda, en cambio, responde implícitamente a una cierta preocupación funcional. En efecto, la búsqueda—a veces ciega, oportunista y siempre empírica—de la objetivación de la Función pública encuentra en los títulos académicos, además de una primera garantía de competencia profesional de los candidatos, un buen asidero para la lucha contra la arbitrariedad. Por ello, en la medida en que ciertas actividades de la Administración pública coinciden con los conocimientos que pueden acreditarse mediante títulos, se monta sobre ellos todo un grupo de funcionarios con su correspondiente *ius singulare*. Este es, en líneas generales, el origen de los llamados

cuerpos *facultativos*, cantera inicial de muchos cuerpos especiales.

El mecanismo de la titulación, como es lógico, actuó preferentemente de aglutinante en los grupos de funcionarios a quienes se encomendaban funciones docentes o especialidades que exigían formación académica, caso del cuerpo facultativo de Archivos y Bibliotecas⁴⁰.

Ahora bien, el *ius singulare* manifestado en la expresión funcionarios o cuerpos «organizados o constituidos por leyes especiales» no se concretó siempre, ni mucho menos, en normas de rango superior, en leyes en sentido formal. Una prueba de ello es que la ley de Presupuestos de 30 de junio de 1895 hubo de recordar que la inamovilidad de los funcionarios—principal efecto de los *iura singularia*—«solamente podrá declararse por virtud de una ley, respetando los derechos adquiridos»⁴¹. La declaración de respeto a los derechos adquiridos era un indicio patente del rango inferior de muchas de las disposiciones que organizaron o constituyeron los cuerpos y del carácter singular, «privilegiado», de la inamovilidad.

18. *Conquistas proporcionadas por la técnica particularista del «ius singulare»: no integración de militares; escalas cerradas; mejoras económicas; exención del turno de antiguos gobernadores*

El logro de un *ius singulare* significaba para los funcionarios del grupo beneficiado, junto al privilegio de la inamovilidad, otras consecuencias que estaban en su misma línea, en la de eludir los inconvenientes del *ius commune*, de la defectuosa regulación general. Ya se aludió a una de estas consecuencias. Zafarse de

⁴⁰ Este Cuerpo data de los siglos XIII y XIV y se constituyó en 1858, en aplicación del artículo 166 de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, con el nombre de *Cuerpo de Archiveros Bibliotecarios*. Antes, en 1856, se había creado la Escuela de Diplomática, «como único medio para levantar de lastimosa postración los opulentos depósitos de nuestra historia y de sus preciosidades monumentales, formando archiveros, bibliotecarios y arqueólogos científicos, en sustitución de los exclusivamente empíricos, llamados *lectores* o *revisores* de letra antigua, y de los *anticuarios*, que sin sujeción a regla y sin norma fija obtenían a veces ese título como excepcional». (Preámbulo del R. D. de 12 de junio de 1867.)

⁴¹ Artículo 9.º, ley de Presupuesto de 30 de julio de 1895.

las normas sobre integración de militares en la Administración civil⁴².

Consecuencia también habitual de la técnica particularista de los cuerpos «especialmente constituidos» era la no aplicación a los mismos del turno de cesantes, lo que contribuía no sólo a cierta pureza profesional de esos cuerpos, sino también a que en ellos rigiera el sistema de la *escala cerrada*, que permitía los ascensos por el único cauce de la antigüedad—garantía de objetividad aunque no de funcionalidad—y que permitía, asimismo, la derogación de otros requisitos vigentes para el resto de los funcionarios⁴³.

Es obvio que otra decisiva ventaja del *ius singulare* consistía en la posibilidad de lograr mejoras económicas o retributivas, factibles si beneficiaban sólo a cuerpos o grupos de funcionarios de reducido número e inalcanzables para toda la masa de empleados públicos.

En fin, por indicar sólo otra consecuencia muy peculiar de esta época y que beneficiaba a los grupos o cuerpos «especialmente constituidos», debe recordarse que durante bastante tiempo, y con arreglo a la ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, el cargo de gobernador civil llevó aneja, con todos sus efectos, la categoría de jefe de Administración de primera clase, aunque

⁴² Véase el ejemplo, muy justificado, de una real orden de 1.º de enero de 1907, del Ministerio de Gracia y Justicia: «Habiendo sido declaradas de carácter técnico por vigente ley de Presupuestos las plazas de aspirantes de primera y segunda clase a oficial de Administración de las secretarías de gobierno de las audiencias territoriales, como consecuencia de los conocimientos especiales que para servir las requiere la real orden de 6 de septiembre último: S. M. el Rey... ha tenido a bien disponer que las mencionadas plazas se consideren exceptuadas de las prescripciones de la ley de 10 de julio de 1885 y reglamento de 10 de octubre del mismo año; siendo asimismo la voluntad de S. M. que se comprendan en esta excepción las plazas de igual clase que en la actualidad se encuentren vacantes o provistas interinamente, aun cuando se hubieren anunciado para su provisión definitiva por ese ministerio (el de la Guerra), así como las plazas de análogas categorías de las Secretarías de Gobierno del Tribunal Supremo y de su Fiscalía.»

⁴³ La sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1906 es una prueba de lo dicho en el texto. Declaró que los ascensos de funcionarios pertenecientes a cuerpos especiales, conferidos en turno de antigüedad o por el rigor de la *escala cerrada*, no requieren, para ser acordados válidamente, que el interesado haya cumplido dos años en la categoría o clase inmediata inferior. Porque no es aplicable a estos cuerpos—el de Ingenieros de Caminos en el caso de autos—el principio general del artículo 26 de la ley de 21 de julio de 1876.

los interesados no reunieran otras condiciones que las marcadas en el artículo 27 de aquella ley, ni hubiesen servido durante el período mínimo de dos años. Disposición de la que lograron verse libres los grupos o cuerpos especialmente organizados⁴⁴.

19. La progresiva configuración de los cuerpos generales

Es fácil imaginar cómo la técnica del *ius singulare* fué incidiendo en la configuración progresiva del cuantioso resto de la masa de funcionarios; y cómo se benefició también de las dificultades que encontraron las lógicas reivindicaciones de esa masa.

Los *iura singularia*, en efecto, actuaron como delimitación

⁴⁴ El tema de los ex gobernadores-funcionarios experimentó bastantes vaivenes. Con posterioridad a la ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876 se dictaron normas restrictivas por real decreto de 12 de abril de 1879. Al ordenarse por las leyes de Presupuestos de 1892-1893 y 1895-1896 la formación de escalafones de los funcionarios activos y cesantes de ministerios determinados, no se alteró en nada el estado legal establecido anteriormente con respecto a los gobernadores. Otras disposiciones, por el año 1900, como un real decreto de 18 de junio de ese año, negaron el derecho de quienes habían ocupado estos puestos políticos a figurar en los escalafones, excluyéndolos implícitamente del ingreso en la Administración. Por el contrario, volvieron a reforzar el criterio de la ley de Presupuestos de 1876, la real orden de 21 de febrero y el real decreto de 15 de julio de 1901. La real orden de 21 de febrero de 1901 decía que «es de justicia utilizar los servicios de los que hayan ejercido el cargo durante dos años, o que lo ejerzan por igual plazo en lo sucesivo, declarándoles con opción a destinos de su categoría en los respectivos órdenes de la Administración civil y en turno de cesantes, sin que esto signifique reconocerles o concederles derechos que no les están otorgados por las leyes. En vista de lo cual, y como antecedente necesario, se dispuso «que se proceda por la Subsecretaría de esta Presidencia del Consejo de Ministros a la formación de un escalafón especial de gobernadores civiles que hayan desempeñado dicho empleo durante dos o más años, a cuyo efecto los que se consideren con derecho a ser incluidos lo solicitarán mediante la oportuna instancia, acompañada de los documentos originales y sus copias en que funden aquél, dentro del preciso término de treinta días, a contar desde la inserción de la presente real orden en la *Gaceta de Madrid* (real orden de 21 de febrero de 1901. *Gaceta* 22 íd.).

Y el real decreto de 15 de julio de 1901 (Presidencia del Consejo de Ministros) dispuso: «Artículo 1.º: Los funcionarios que con diez años efectivos de servicios y más de dos en la categoría de jefes de Administración de primera clase figuran en el escalafón de gobernadores civiles publicado en la *Gaceta* de 6 de mayo último, definitivamente formado en cumplimiento

negativa, de tal modo que las disposiciones sucedidas año tras año, mucho antes de hablar expresamente de «cuerpos generales», se enuncian como normas aplicables a los funcionarios «que no pertenecieran a cuerpos organizados o constituidos especialmente».

Este movimiento de progresiva delimitación negativa se acentúa claramente a partir de la ley de 19 de julio de 1904, en la etapa de las leyes para cada Ministerio. En todas se encuentra siempre la misma o parecida fórmula. Así, la citada ley de 1904, se dicta para los funcionarios del Ministerio de Hacienda «que no pertenezcan a cuerpos constituidos por legislación especial»; la de 14 de abril de 1908, para los funcionarios del Ministerio de la Gobernación «con excepción de los que pertenezcan a los cuerpos especiales de Correos y Telégrafos y Vigilancia»; la ley de 4 de junio de 1908, para los funcionarios dependientes del Ministerio de Fomento «que no pertenezcan a cuerpos especiales» —epígrafe o enunciado de la ley— o «que no pertenezcan a cuerpos especialmente constituidos» —artículo 1.º de la misma ley—: nótese la identificación entre las dos expresiones; etc.

Es incierto y variable para los distintos Ministerios el momento, la fecha exacta⁴⁵ en que comienza a usarse ya la expresión «cuerpos generales». Desde luego, es de uso tardío comparada con la de «cuerpo especial». Esta aparece más pronto, al sustituirse poco a poco, por economía del lenguaje, la originaria locución «cuerpos organizados o constituidos por leyes especiales» por *el tropo o elipsis anfibológica «cuerpos especiales»*.

de la real orden de 21 de febrero del corriente año, y en los que, con arreglo a la ley, vayan obteniendo estas condiciones, tendrán derecho a ocupar en su respectivo escalafón, en el turno de cesantes, una de cada dos vacantes de jefes de Administración que ocurran en los ministerios de Gracia y Justicia, Hacienda, Gobernación, Instrucción pública y Bellas Artes, Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas y Presidencia del Consejo de Ministros, respetando los turnos de antigüedad, libre elección y cesantes, y pudiendo figurar dichos funcionarios en el escalafón para que opten en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de la publicación de este decreto. Artículo 2.º: Los ex gobernadores que no cuenten diez años efectivos de servicios, pero que lleven dos de antigüedad en la categoría, y que figuren en el escalafón de gobernadores, tendrán opción a ser nombrados por cualquiera de los citados centros, en el turno de cesantes, para destinos de jefes de Administración» (real decreto de 15 de julio de 1901. *Gaceta* 16 íd.).

⁴⁵ Por lo menos los datos manejados para este trabajo no me permiten fijar la fecha segura.

20. *Muestrario de prácticas o «artificios» legislativos para las alteraciones del régimen funcional: leyes de presupuestos; disposiciones sobre estructura orgánica; conversiones de rango normativo; aprobación de escalafones*

El muestrario de las prácticas o artificios legislativos utilizados al servicio de la técnica del *ius singulare* es bastante variado y aleccionador. Señalaré algunos de esos artificios, fijando la atención en aquellos que siguieron teniendo aplicación después de 1918.

a) Las leyes de Presupuestos del Estado, como ya se indicó, han sido una de las incesantes vías de alteración del régimen de la Función pública. Un ejemplo característico se encuentra en la ley de Presupuestos del año 1905. Su artículo 22 dispuso que cada departamento ministerial, «como al presente verifican los de Guerra y Marina, remitirá todos los años al de Hacienda, y éste, con el respectivo a su sección, presentará a las Cortes, con el proyecto de ley de Presupuestos, las plantillas de funcionarios de los ministerios con expresión del número, categoría y sueldo de aquéllos, y una relación de las diferencias entre las mencionadas plantillas y las del año anterior.»

Esta disposición, que ratificaba una práctica antigua, ha constituido durante muchos años el medio habitual de realizar infinidad de modificaciones en el régimen funcional: separación de un grupo de funcionarios de la plantilla o escala «general», incluyéndolos en el Presupuesto como escala «especial»; cambios de denominación en los epígrafes o conceptos presupuestarios relativos a plantillas, origen de flamantes cuerpos; alteración de categorías, sueldos, conceptos retributivos—cantidades consignadas para sueldos que pasaban a percibirse como gratificaciones o viceversa—; aumentos del número de plazas de un cuerpo, etc.

En una somera excursión por las leyes de Presupuestos, promulgadas en un período aproximado de cuarenta años, puede encontrarse en el articulado de esas leyes una serie numerosa, heterogénea y poco congruente de normas sobre creación de cuerpos y reorganización de los mismos; ingreso y ascenso de funcionarios; inamovilidad; jubilación; permisos y licencias; excepciones; retribuciones extrapresupuestarias y asignación de par-

ticipaciones en ingresos públicos a ciertos cuerpos o funcionarios; condiciones para desempeñar puestos concretos, etc.⁴⁶

b) Las disposiciones sobre estructura orgánica de la Administración, como también se ha hecho notar, son otro de los vehicu-

⁴⁶ En apoyo de lo dicho en el texto puede aducirse la siguiente lista, muy incompleta :

a) Ley de Presupuestos de 25 de junio de 1864 : su artículo 16 estableció las disposiciones a que se ajustaría el ingreso y ascenso en las carreras de la Administración civil; fué derogado por el decreto-ley de 26 de octubre de 1868.

b) Ley de Presupuestos de 15 de julio de 1865 : su artículo 10 dispuso que hasta tanto se publicara «la ley general de empleados», el ingreso y ascenso en los ramos de la Administración civil de determinados funcionarios se ajustaría al artículo 16 de la ley de 25 de junio de 1864.

c) Ley de Presupuestos de 1866 : su artículo 17 intentó vanamente que el régimen de los funcionarios no pudiera ser alterado sino en virtud de una ley; y su artículo 18 estableció la jubilación forzosa a los setenta y cinco años y la voluntaria a los setenta.

d) Ley de Presupuestos de 1870 : anunció la creación de un cuerpo pericial.

e) Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1878 : el artículo 43 contiene un conjunto de normas bastante completas sobre régimen de permisos y licencias para funcionarios.

f) Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1890 : su artículo 9.º estableció el derecho a percibir haberes en situación de excedencia para los que se encontraran en ella por haber sido elegidos senadores o diputados a Cortes y por supresión o reforma de la plaza que servían.

g) Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892 : el artículo 32 dispone la formación de escalafones de los funcionarios «no organizados ya por leyes especiales»; el artículo 33 contiene una regulación de las excedencias, y el 34 es una muestra más de la lucha contra las retribuciones extrapresupuestarias y, precisamente por ello, un patente reconocimiento de su antigua existencia.

h) Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893 : el artículo 26 puso en vigor algunos preceptos de un proyecto de ley de Contabilidad presentado a las Cortes, entre ellos uno que colocaba la contabilidad del Estado a cargo del cuerpo pericial; los artículos 5, 8 y 65 establecían normas sobre sueldos de funcionarios excedentes, cesantías y destino de empleados de penales y condiciones que han de reunir los empleados sujetos a fianza; y el artículo 34 reguló el derecho del cuerpo de abogados del Estado a la participación en ciertas multas, así como la preferencia de los funcionarios de este cuerpo para la provisión de determinados destinos.

i) Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1895 : estableció normas sobre escalafones e inamovilidad.

j) Ley de Presupuestos de 1907 : establece alteraciones en las plantillas de la Presidencia del Consejo de Ministros.

k) Ley de Presupuestos de 28 de diciembre de 1908 : modificó las condiciones exigidas para obtener el cargo de delegado de Hacienda, fijadas en el artículo 6.º de la ley de 19 de julio de 1904.

los legislativos portadores frecuentísimos de cambios en la Función pública ⁴⁷.

c) Las alteraciones de la Función pública se producen, de ordinario, mediante órdenes ministeriales o decretos. Pero con gran frecuencia, poco después de su promulgación, se les aplica el artificio de la «conversión de rango». A aquellas órdenes o decretos se les eleva el rango dándoles «fuerza de ley». Para ello, más que a otras leyes específicas, se acude precisamente al refugio del articulado de la ley de Presupuestos ⁴⁸.

l) Ley de Presupuestos de 1910: su artículo 18 dictó normas especiales sobre excedencia de los funcionarios de Hacienda que pasaran a servir destinos en otros ministerios.

m) Ley de Presupuestos de 1911: su artículo 18 dispuso que no sería aplicable el tiempo máximo señalado en el artículo 9.º de la ley de 19 de julio de 1904, sobre funcionarios de la Hacienda pública, a quienes pasaran a otros destinos, los cuales serían considerados como excedentes mientras desempeñaran el cargo que se les hubiere concedido.

n) Ley de Presupuestos de 1912: introdujo modificaciones en sueldos del personal administrativo de Instrucción pública y participación en derechos de examen.

ñ) Ley de Presupuestos de 26 diciembre de 1914: su artículo 10 autorizó la reorganización del cuerpo de abogados del Estado, etc.

⁴⁷ Véase lo dicho en la nota 15. Hay infinidad de casos antiguos, recientes y recientesísimos. Un poco al azar, de entre los antiguos, cito los siguientes: a) La ley orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de junio de 1870, su adicional de 3 de julio de 1877, y los reglamentos orgánicos del mismo tribunal de 31 de diciembre de 1910 y 3 de octubre de 1911, contenían toda la regulación referente a los funcionarios de ese organismo. b) El reglamento orgánico de la Ordenación de Pagos del Estado de 24 de mayo de 1891, asimismo regulaba lo referente al nombramiento, funciones, remoción, etc., del personal de esa ordenación. c) La ley de Administración y contabilidad de 1.º de julio de 1911, artículos 69 y 74, se refería especialmente al nombramiento y remoción del personal de las ordenaciones y de la intervención y en su disposición transitoria primera autorizaba al Gobierno para reconstituir el Cuerpo Pericial de Contabilidad.

⁴⁸ Algunos casos: a) El artículo 26 de la ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893 elevó de rango normativo al real decreto de 28 de marzo del mismo año. Se refería al Cuerpo Pericial, que constituyó uno de los primeros ejemplos de cuerpo especial no sólo por la técnica del *ius singulare*, sino también por la verdadera especialidad funcional de sus cometidos. La historia legislativa de este cuerpo es muy azarosa. Sin agotar los capítulos de esa historia, puede señalarse que ya aparecía en un proyecto de ley de Contabilidad presentado a las Cortes de 1893, proyecto que alcanzó vigencia mediante la ley de Presupuestos de ese mismo año; que se autorizó su reconstitución en la disposición transitoria 1.º de la ley de 1.º de julio de 1911; se reorganizó por real decreto de 14 de mayo de 1913; por real orden de 16 de julio de 1917 se estableció el «cuerpo» de aspirantes al Pericial de Contabilidad, etc. b) Real orden de 27 de octubre de 1895 sobre ascensos en los cuerpos facultativos del Ministerio de Fomento. c) Real orden de 7 de

d) En fin, la aprobación de escalafones ha sido también un artificio de *ordinaria administratione* para alterar la Función pública: pasos de escalafón especial a cuerpo especial⁴⁹; de escalafón general a cuerpo general; creación de plazas no escalafonadas que luego se integran en cuerpos, al aprobarse los escalafones respectivos y, a la inversa, plazas de un escalafón general «o de ramo» que se desintegran del mismo, etc. Naturalmente, como el módulo consustancial al escalafón era la antigüedad, hubo grupos de funcionarios que se incluyeron en escalafones separados o especiales en razón a los años de servicio y no por la especialidad de la función desempeñada⁵⁰.

IV. El sistema de cuerpos ante la clasificación de puestos de trabajo

21. La evolución entre 1918 y 1963. Cambio de motivación: Congelación de sueldos presupuestarios

La etapa de la Función pública que se inicia a partir del Estatuto de 1918 y termina en la ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado de 1963 merece por sí sola toda una monografía, extensa y de complicada elaboración. Quienes acometan esta tarea, muy necesaria, encontrarán dificultades sin cuento. A los

marzo de 1906 alterando los turnos de antigüedad de los funcionarios de Estadística y de Caminos. d) Reales decretos de 11 de noviembre de 1912 y 23 de octubre de 1913, relativos a los funcionarios administrativos de la Subsecretaría y de la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Gracia y Justicia, elevados a la categoría de leyes por la de 23 de diciembre de 1915. e) Real decreto de 1.º de enero de 1915, que fusionó los cuerpos administrativo y auxiliar del Ministerio de Estado en uno solo, bajo la denominación de «Cuerpo auxiliar del Ministerio de Estado». f) Artículo 5.º de la ley de autorizaciones de 1917, que dió fuerza de ley al artículo 19 del dictamen de la Comisión de Presupuestos del Congreso de 6 de diciembre de 1916, etcétera.

⁴⁹ Muchos de los actuales cuerpos especiales de arquitectos, ingenieros, peritos, etc., que existen en los diversos ministerios, no nacieron como tales cuerpos, sino como escalafones separados. Así, los arquitectos afectos al servicio del Ministerio de Hacienda se hallaban comprendidos en un «escalafón especial» (art. 11 del real decreto de 25 de junio de 1906). En igual sentido, real decreto de 31 de enero de 1915: escalafón de ingenieros industriales adscritos al servicio de Hacienda.

⁵⁰ Cfr. real decreto de 16 de julio de 1895: escalafón general del ramo

efectos de este trabajo bastan unas consideraciones generales que resuman la caracterización del periodo.

La articulación de la Función pública española entre 1918 y 1963 sigue operándose con arreglo a las mismas prácticas o modos legislativos referidos en el epígrafe anterior, aunque por una motivación diferente.

Continúan sucediéndose las alteraciones del régimen funcional. Durante la II República, esas alteraciones son consecuencia, particularmente, de los frecuentísimos cambios de las estructuras de nuestra Administración pública a nivel ministerial⁵¹. A partir de 1939, y hasta la promulgación de la ley de Bases de 1963, la causa de las alteraciones radica no sólo en los cambios estructurales, sino en la congelación de los sueldos presupuestarios que daría lugar al *boom* de las otras retribuciones: partidas globales presupuestarias para «gratificaciones» de personal y, sobre todo, a las retribuciones extrapresupuestarias o «tasas».

Ahí radica el cambio de motivación a que se aludía. En efecto, la técnica de los *iura singularia*, que había nacido y podía justificarse en algún modo como única táctica posible para conseguir la ansiada y deseable inamovilidad de los funcionarios, sigue empleándose generosamente después de 1918 y hasta 1963. Pero en este periodo no es ya, naturalmente, el objetivo de la inamovilidad—consolidada en 1918—el originador del particularismo legislativo; ahora será el deseo de mejorar las situaciones económicas el que determinará los *iura singularia*⁵².

de Gobernación y escalafones especiales para los empleados de Correos, Telégrafos y Sanidad Marítima; real decreto de 15 de enero de 1907, unificando escalafones de funcionarios administrativos del Ministerio de Gracia y Justicia; real orden de 15 de octubre de 1913, disponiendo que las plazas creadas por la ley de Presupuestos de 1910 debían «distinguirse y separarse en los escalafones»; real decreto de 19 de julio de 1915, artículos 25 a 27, escalafón de profesores mercantiles afectos al Ministerio de Hacienda; real decreto de 11 de febrero de 1916 sobre escalafón especial en el Ministerio de Instrucción pública; real decreto de 21 de diciembre de 1916, escalafón del personal subalterno del Ministerio de Estado, etc.

⁵¹ En el periodo 1931-36, se producen no menos de quince crisis ministeriales y consiguientes cambios de Gobierno, que llevaron consigo no sólo alteraciones de nombres, sino también de la estructura y número de los departamentos ministeriales. Hubo cuatro gobiernos con diez ministerios; dos lo aumentaron a once, cuatro se componen de doce, otros cuatro de trece y uno de catorce departamentos ministeriales.

⁵² Hay excepciones, por supuesto (cuerpos auténticamente especiales por su función y normas cuya singularidad está justificada); pero aquí interesa señalar las tendencias generales.

22. Características de los «iura singularia» en este período. Las tendencias naturales del sistema de cuerpos

Estos *iura singularia* con motivación económica presentan notas muy características que pueden reducirse a dos: por un lado, su deslegalización llega a grados extremos⁵³; y por otro, transforman profundamente el sistema del Estatuto de 1918, al que dejan privado de una de sus mayores ventajas: la unidad que producía el sistema de *categorías comunes* a cuerpos generales y especiales. Se van produciendo así hondas diferencias entre los cuerpos generales de cada Ministerio y se origina una desenfadada proliferación de cuerpos especiales.

Multiplicidad, cantonalismo, rigidez de los cuerpos; primacía de intereses particulares sobre los comunes: confusión de funciones, ausencia de un auténtico cuerpo general; desigualdades de régimen jurídico y económico, etc.⁵⁴. El panorama resultante es bien conocido⁵⁵.

Importa mucho, sin embargo, subrayar una matización de las opiniones que he venido exponiendo. Se deduce de ellas, ciertamente, un juicio adverso del sistema de cuerpos. Pero sería injusto y no respondería a la realidad desconocer que el mal no estriba tanto en las tendencias deformadoras que aparecen implícitas en los cuerpos, en su *pondus naturae*; cualquier otro sistema de articulación de la Función pública también presenta inconve-

⁵³ Aludo al notorio fenómeno de las tasas destinadas a retribución del personal y frecuentemente establecidas por disposiciones de rango mínimo y hasta *de facto*. Fenómeno que motivó la ley de 26 de diciembre de 1958, sobre tasas y exacciones parafiscales. En la disposición transitoria 1.ª de esta ley se reconoce el fenómeno al establecerse un sistema de convalidación.

⁵⁴ El particularismo no sólo jurídico, sino económico, característico de esta etapa, tiene una manifestación muy peculiar en el desarrollo de las Mutualidades de previsión para funcionarios dependientes de algunos ministerios e incluso de ciertos cuerpos. Vid. sobre este tema el completo estudio de LUIS ENRIQUE DE LA VILLA: «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado», *Revista de Administración Pública*, 1963, número 40, pp. 121 y ss. También, sobre seguridad social de los funcionarios, del mismo autor, vid. *Comunicación* a la III Semana de Estudios sobre la Reforma administrativa, en el volumen cit., *La función pública*, pp. 195 ss.

⁵⁵ Vid. el útil trabajo de MELÁN GIL: *La función pública española en la doctrina científica*, Madrid, 1962, especialmente pp. 12 y ss., 33 y ss. y 79 y ss., con abundantes citas de los juicios emitidos en el sentido del texto. También GUAITA: *La unificación de los cuerpos. Posibilidades y desarrollo*, en el volumen cit., *La función pública*, pp. 159 y ss.

nientes. El mal consistió en que la ausencia de una política de personal y de una adecuada organización para llevarla a la práctica permitieron que esas tendencias se desenvolvesen anárquicamente, sin criterio ni freno alguno.

Si se quiere, el defecto fué dejar a los cuerpos «en estado de naturaleza» —un estado de naturaleza que tiene más de la concepción de Hobbes que de la de Rousseau—, a merced de sus propias tendencias, con lo que el resultado no podía ser otro que el producido: una Función pública frondosa cual selva tropical; con parcelas fértiles, pero también con amplias zonas de vegetación no productiva o parasitaria, sofocada por su mismo crecimiento; desigual, desordenada, sin selección cualitativa ni cuantitativa de las especies⁵⁶. Mas de todo ello no sería sensato concluir la conveniencia de arrasar esa vegetación, de prescindir de su vigor y eficacia. Lo sensato es someter a ordenación la selva de los cuerpos en que se articuló nuestra Función pública, encauzarla mediante normas racionales.

23. La ordenación cualitativa de los cuerpos. Influencia de los Reglamentos orgánicos de los Ministerios. Definiciones de los cuerpos en la Ley de Funcionarios. Necesidad ineludible de la clasificación de puestos de trabajo como mecanismo permanente de ordenación funcional

Esa ordenación tiene un primer aspecto cualitativo. En páginas anteriores se ha visto que, en línea de principio, la articulación de nuestra Función pública en cuerpos se ha venido produciendo al margen de un estudio y determinación previa de las funciones; como un fenómeno de particularismo o singularidad normativa y sólo muy raramente por consideraciones funcionales, en todo caso fruto del empirismo.

Las únicas descripciones de funciones, bastante defectuosas, se encuentran en los reglamentos o disposiciones orgánicas de los Ministerios. Pero tampoco estas normas de estructura han respondido a principios racionalmente previstos, sino a necesidades

⁵⁶ Arrastrados por esas tendencias naturales «cuasi fisiológicas», los cuerpos han llegado a tener no sólo normas singulares y retribuciones también singulares, sino sus patrimoniales propios, a través de Mutualidades de cuerpo y Patronatos de viviendas para funcionarios. Mediante esas Mutualidades y Patronatos pudiera decirse que ciertos cuerpos han gozado de caracteres propios de las personas jurídicas.

prácticas o a consideraciones políticas. Por ello, tales reglamentos orgánicos o han sufrido incesantes modificaciones, al empuje de los vaivenes políticos—en ocasiones, la vigencia de esos reglamentos no ha pasado de unos pocos meses—; o han quedado petrificados, sin correspondencia con las estructuras vigentes, entre las que abundan las de carácter «informal», es decir, no reconocidas o expresadas en normas de ningún género.

Aun en los Ministerios o unidades administrativas que han tenido o tienen reglamentos estructurales u orgánicos, las continuas modificaciones en el nombre, número y competencias han repercutido continuamente en las atribuciones o tareas de los grupos, escalas y cuerpos de funcionarios⁵⁷. Además, las descripciones y asignaciones de funciones a los cuerpos que aparecen en los reglamentos estructurales u orgánicos se atemperaron casi siempre al escalonamiento jerárquico—no necesariamente funcional, por principio—del personal de la Administración. Así, hasta la reforma de 1963 era habitual que esos reglamentos o disposiciones de naturaleza estructural, al asignar funciones, emplearan estas o parecidas fórmulas: «corresponde a los subdirectores generales...»; «corresponde a los jefes de Administración...»; «corresponde a los jefes de negociado...», etc.⁵⁸

La ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado de 1963, al volver a recoger, de modo mucho más tajante que el Estatuto de 1918, la diferenciación entre cuerpos generales y cuerpos especiales tuvo que enfrentarse con la exigencia de distinguirlos y volvió a tropezar con el problema. Ante la ausencia de un análisis y clasificación previa de las funciones ha intentado el sistema de definiciones, recogido en los artículos 23 y 24 del texto

⁵⁷ Un ejemplo patente lo proporciona la historia de nuestra legislación fiscal. Las alteraciones en dicha legislación, las reformas tributarias parciales o totales, han determinado lógicamente cambios en las estructuras, en las unidades del Ministerio de Hacienda y, de rechazo, en las tareas asignadas a los diferentes cuerpos. Ver, últimamente, el decreto de 13 de julio de 1964 (BOE del día 15) que, como consecuencia de las modificaciones introducidas en el sistema tributario por la ley de reforma del mismo de 11 de junio de 1964, dispuso modificaciones orgánicas fundamentales. Los artículos 2.º y siguientes de ese decreto señalan la competencia de diversas direcciones generales y servicios del Ministerio de Hacienda y, como remate, el artículo 14 redistribuye las funciones de la Inspección de Tributos entre los Cuerpos de Inspectores Diplomados de los Tributos, Intendentes al servicio de la Hacienda pública, Inspectores técnicos fiscales y Cuerpo Técnico de Aduanas.

⁵⁸ Vid. el reglamento orgánico de la Administración central de la Hacienda pública, aprobado por real decreto de 13 de octubre de 1903, especialmente artículos 18 y siguientes.

articulado de 7 de febrero de 1964; pero esas definiciones se prestan a interpretaciones amplias y confusas, como fácilmente puede comprobarse.

«Corresponde a los funcionarios de los cuerpos generales —dice el artículo 23, 1, inciso primero— el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa». De entrada, cabe observar que esas «funciones comunes de la actividad administrativa» no pueden concretarse si no es por medio de una clasificación de puestos de trabajo.

El artículo 23 no contempla en ninguna de las definiciones de los distintos cuerpos generales —párrafos 2 a 6— una función tan primordial y «común al ejercicio de la actividad administrativa» como es la de control, inspección y supervisión. Y no sería lógico deducir de esto que tales funciones de control o inspección deberán ejercerse, siempre y necesariamente, por funcionarios agrupados en cuerpos especiales.

El párrafo 3 del artículo 23 define a los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración civil como aquellos que «realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior». Semejante definición, así como la de los funcionarios del Cuerpo Administrativo —que «desempeñarán las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico»— es, asimismo, inoperante sin una clasificación de puestos de trabajo que haga efectiva la determinación de niveles —al hablarse de «nivel superior» se está queriendo decir que hay otro u otros «inferiores»— y que, además, concrete las tareas administrativas «no asignadas al Cuerpo Técnico».

También es poco feliz el intento del artículo 24, 1, de definir los funcionarios de cuerpos especiales. En este caso, el legislador sigue una doble vía: son funcionarios de cuerpos especiales: a) «los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión», y b) «los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada».

Por el camino a) habría que llegar a conclusiones unas veces lógicas y otras absurdas. Así, las actividades que ejercen, por ejemplo, los Cuerpos de Ingenieros industriales al servicio de la Hacienda pública y de Ingenieros industriales del Ministerio de Industria, «constituyen el objeto de una —misma— peculiar carrera», y, siguiendo el argumento legal, no hay motivo para que esos dos cuerpos estén separados. El mismo razonamiento puede repetirse

en otros casos: aparejadores⁵⁹; arquitectos⁶⁰; ayudantes de montes⁶¹; delineantes⁶²; ingenieros de minas⁶³; ingenieros de montes⁶⁴; practicantes⁶⁵; veterinarios⁶⁶; etc.

Hay cuerpos especiales que, ateniéndose a la doble vía o definición del artículo 24, 1, no deberían conceptuarse de tales. Porque, en efecto, ni ejercen actividades «que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión», como no sea la que configura la misma creación del cuerpo, ni «les está encomendada función administrativa» en el sentido habitual de esta expresión. Caso, por ejemplo, del Cuerpo Técnico mecánico de Señales marítimas o del Cuerpo de Guardería forestal. Y, por supuesto, tampoco les alcanza la definición que de los cuerpos generales da el artículo 23.

En suma, las definiciones legales comentadas tienen un simple valor indicario; la ley no puede cimentar en ellas una correcta clasificación; por sí solas, carecen de valor funcional y necesitan inexcusablemente—como prevé la propia Ley de funcionarios, cfr. artículo 23, 1—una clasificación de puestos de trabajo.

La clasificación de puestos de trabajo resulta así el mecanismo corrector permanente de la articulación de la Función pública en cuerpos, que sirve para evitar el anquilosamiento funcional de los mismos y descubrir otras importantes deficiencias cualitativas de la Función pública.

Al decir esto, pienso, por ejemplo, en la necesidad de adecuar los conocimientos exigidos en las pruebas selectivas a las auténticas exigencias de las funciones administrativas. Porque, como es notorio, al no estar definidas, por medio de su análisis previo, las funciones características de cada uno de los cuerpos, el nivel

⁵⁹ Existen cuerpos, plantillas o escalas de los mismos en los Ministerios de Hacienda, Vivienda e Información y Turismo.

⁶⁰ Cuerpos, plantillas o escalas también en los tres ministerios citados en la nota anterior.

⁶¹ Cuerpos especiales en los Ministerios de Agricultura y Hacienda.

⁶² Nada menos que seis cuerpos especiales de esta profesión: del Instituto Geográfico y Catastral; de Catastro del mismo Instituto; del Ministerio de Obras Públicas; procedentes del protectorado español de Marruecos; de delineantes de la Dirección General del Impuesto sobre la Renta, y del Ministerio de la Vivienda.

⁶³ Cuerpos especiales diferentes en los Ministerios de Hacienda e Industria.

⁶⁴ En los Ministerios de Agricultura y Hacienda.

⁶⁵ Tres cuerpos: de practicantes titulares municipales, de practicantes del cuerpo facultativo de la Beneficencia y de practicantes de Prisiones.

⁶⁶ En el Ministerio de Agricultura—Cuerpo Nacional de Veterinarios—y en el Ministerio de la Gobernación—Cuerpo de Veterinarios Municipales—.

de conocimientos exigidos para el ingreso en ellos ha acabado por referirse a los niveles de los diferentes títulos educativos o de enseñanza. Sin caer en que esos mismos títulos pueden reflejar la adquisición de unos conocimientos y de una formación que en parte han quedado desfasados de los que hoy demanda la Administración pública, al extremo de hacerse precisas reformas en el contenido de las propias enseñanzas académicas. Este último es un tema muy importante, objeto ya de estudio en algunos países ⁶⁷.

24. *La ordenación cuantitativa del sistema de cuerpos. Número de funcionarios de cada cuerpo. Política de reclutamiento: La demografía de los cuerpos. La crisis en el reclutamiento*

La ordenación del sistema de cuerpos tiene un segundo aspecto, el cuantitativo, que a su vez presenta variedad de facetas.

El número de funcionarios integrantes de cada cuerpo no ha obedecido a estudios previos de las necesidades existentes o previsibles—expreso siempre la regla general que no excluye excepciones—. Esto, unido a la tendencia a la autosuficiencia que es característica del sistema de cuerpos ⁶⁸, ha producido también un aumento en el número de componentes de cada uno de ellos, la frecuente ampliación de plantillas. Ampliaciones de plantillas realizadas sin previsión de necesidades reales—como dicen los franceses, *a la petite semaine*—; y en el mejor de los casos, a remolque de necesidades ya producidas y venciendo la lógica resistencia del Ministerio de Hacienda—defensor del presupuesto—, en un tira y afloja, a base de regateos ⁶⁹.

⁶⁷ Una anécdota significativa. Durante la redacción de este trabajo recibí una carta de Mr. F. Meyers, director general de Selección y Formación de la Función Pública en Bélgica. Una carta difícil de contestar. Pedía una lista de bibliografía sobre la siguiente cuestión: «Las necesidades cualitativas y las lagunas del personal directivo de los servicios públicos *que pueden imputarse a la estructuración de la enseñanza superior*; evolución de este problema en el futuro.»

⁶⁸ Cada cuerpo insensiblemente tiene tendencia a proyectarse, verticalmente, en otros de nivel inferior: arquitectos de Hacienda-aparejadores del Ministerio de Hacienda, arquitectos de Vivienda-aparejadores del Ministerio de la Vivienda, cuerpo de inspectores del SOIVRE-cuerpo de ayudantes de Inspección del SOIVRE, etc.

⁶⁹ Cfr. BELTRÁN VILLALBA: «Las disfunciones del presupuesto convencional», *Documentación Administrativa*, núm. 93, 1965, pp. 23 y ss., especialmente epígrafe V.

El aspecto cuantitativo presenta asimismo una faceta importante: la *política de reclutamiento* de personal, que no puede hacerse ya —como hasta ahora— siguiendo el módulo de las vacantes producidas en las plantillas presupuestarias. Con ese módulo los déficit o excedentes de personal de un cuerpo, con relación a su volumen o carga de trabajo, no hacían sino acentuarse.

Otras varias facetas de este aspecto cuantitativo deben ser objeto de estudio y revisión. Así, el ritmo de los nuevos ingresos de personal, para que la «*demografía*» de los cuerpos no presente irregularidades patológicas: necesidad de mantener una armonía en la pirámide de edades de los funcionarios integrantes de un mismo cuerpo, para no originar diferencias abismales de mentalidad entre las diversas promociones, separadas muchas veces por largos periodos entre las convocatorias.

En fin, el aspecto cuantitativo se relaciona estrechamente con el tema de la *crisis en el reclutamiento* de personal para la Administración. Tema que, por su importancia, merece un estudio detenido, y del que aquí sólo pueden hacerse breves referencias, a modo de voz de alerta, sobre su gravedad. Se trata de la disminución del número de candidatos a ingresar en la Función pública, de la disminución del número de opositores; fenómeno que ya venía acusándose en otras Administraciones⁷⁰, y que progresivamente aparece en la española.

En efecto, en la primera convocatoria conjunta, anunciada en 1960 para ingreso en el Cuerpo Técnico de Administración civil, solicitaron tomar parte 1.056 candidatos; en la segunda, celebrada en 1961, 1.247; en la tercera, la de 1962, hubo 1.252 firmantes; en la cuarta, de 1963, fueron ya 936 los aspirantes, y en la quinta y última, por ahora, se produjo una nueva baja, siendo el número de firmantes 689. Es decir, sobre el promedio del trienio 60, 61, 62, que fué de unos 1.200 aspirantes anuales, en la penúltima convocatoria, la de 1963, la baja fué, en números redondos, de un 20 por 100; y otra nueva baja, más espectacular, de un 40 por 100 aproximado sobre el promedio del trienio citado, se ha producido en la última convocatoria, la de 1964.

La explicación de este hecho podría buscarse en la disminución de la masa de opositores que existía «embalsada», al regularizarse su ingreso en la Administración pública mediante la periodicidad

⁷⁰ *Vid.* respecto a la italiana, «Las carreras del Estado pierden su aliante entre la juventud italiana», *Documentación Administrativa*, números 44-45, 1961, pp. 100 y ss.

anual de las convocatorias. Pero aunque esta circunstancia sin duda ha influido, en modo alguno constituye la razón fundamental. Prueba de ello es que idéntico fenómeno se advierte tanto en el nivel auxiliar, en el Cuerpo general de auxiliares de Administración civil (para ingresar en el cual hubo en la convocatoria de 1961 5.400 opositores, y en el año 1965 sólo 1.087), como en otros cuerpos especiales, que venían ejerciendo un fuerte atractivo, tradicionalmente, sobre los jóvenes graduados universitarios: ejemplo sintomático es el de las oposiciones para ingreso en la Carrera Diplomática ⁷¹.

La causa primera, la raíz del fenómeno, aunque compleja, puede sintetizarse en el proceso de desarrollo económico que, al ir cuajando, provoca, además de su principal efecto—la mejora del nivel de vida—, toda una constelación de efectos secundarios. Y entre éstos, uno bien estudiado por los economistas: el crecimiento de la demanda de personal del «sector terciario»—en el que se encuadra el de la Función pública—por parte de la empresa privada, que también en España comienza a retribuir mucho más generosamente a sus directivos y técnicos y también a los administrativos.

La empresa privada española, al tener necesidad de más y mejores cuadros de personal, originará un tirón en el antiguo «mercado» de aspirantes a ingreso en la Administración pública, e incluso hay que prepararse para otros fenómenos paralelos, como el de la «emigración» de personal de la Función pública hacia las empresas privadas ⁷².

Fenómenos paralelos, agravados por la conocida disminución de la matrícula de alumnos en las facultades de Derecho, hasta ahora principales canteras de numerosos cuerpos de funcionarios, y por el número insuficiente de graduados en las facultades de Cien-

⁷¹ Convocatoria de 1962, 122 firmantes; de 1963, 88 firmantes, y de 1964, 76 firmantes («BOE» de 7 nov. 1962, 17 oct. 1963 y 17 sep. 1964).

⁷² Esa emigración hacia la empresa privada es ya un hecho frecuente en otras administraciones públicas. CRABBE, «L'évolution de la fonction publique», *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruselas, núm. 1, 1965, p. 99, cita el siguiente anuncio, publicado recientemente en un diario suizo: «Funcionario del Gobierno Federal acepta, para mejorar su situación, empleo bien remunerado en el sector privado. Excelentes referencias. Escribir Agencia X...» Sobre las tendencias de la población activa en España y el volumen del sector terciario, vid. *Instituto Nacional de Estadística. Encuesta sobre la población activa, año 1964*, Madrid, junio 1965.

cias Económicas, Filosofía y Letras, Ciencias Exactas y en las Escuelas técnicas superiores⁷³.

La respuesta ante estos hechos por parte de la Administración—que, sin ser parkinsoniano, puede vaticinarse que verá también aumentadas sus necesidades de personal—tendrá que arbitrarse adecuadamente. No, desde luego, con la fórmula simplista, casi impensable por absurda, de rebajar el nivel de las pruebas selectivas, de «hacer más fácil» el ingreso en la Función pública.

25. Consideraciones finales

Quedan muchos datos, y también no pocas ideas, por exponer, y no las menos importantes. Pero este trabajo—que ya excede la extensión marcada—debe terminarse; otros pueden completarlo. Y terminaré no con una síntesis o resumen, sino con unas breves consideraciones.

La articulación de nuestra Función pública en cuerpos puede y debe mantenerse. No sólo porque la Ley de Funcionarios civiles del Estado así lo disponga, sino porque conviene para la cohesión deseable de la Función pública. Pero esa articulación necesita ser rectificada para subsanar las distorsiones ya producidas y las que inevitablemente se producirán de no aplicarse los correctivos adecuados. Tales correctivos o medidas—que se sintetizan en una reordenación de estructuras de la Administración española y en una racional y coherente política de personal—pueden lograrse aplicando un instrumento efficacísimo que la propia ley de Funcionarios civiles del Estado ha previsto: la clasificación de puestos de trabajo.

Tampoco en materia de personal debe permitirse hoy la Administración pública el lujo de la improvisación. La acción planificadora ha de reflejarse también en los medios humanos a su servicio. Es necesario prever, y para ello planificar, las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal de la Administración. Es necesario proceder, sobre la base de trabajos serios, documentados,

⁷³ Vid los datos de alumnos matriculados en estas y otras facultades y escuelas técnicas recogidos en el *Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967*, «Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado», Madrid, 1963, pp. 294 y 295 especialmente.

a una redistribución de personal que tenga presentes la evolución de los fines y de los medios de la Administración contemporánea; que tenga en cuenta la importancia de las nuevas tareas del Estado en el campo social y económico; la importancia, asimismo, de contar con unos buenos administradores generales. Y para todo ello, para contar con una auténtica política de personal, que prevea el número y tipos de funcionarios que la Administración necesita ya, y los que va a necesitar en un porvenir próximo, la clasificación de puestos de trabajo se revela como un instrumento de enorme trascendencia práctica.

En la línea de actuación de la Administración pública que los tiempos demandan, en esta era de la planificación, los problemas de la Función pública son verdaderos puntos clave. Los planes precisan de hombres que planifiquen y que los lleven a la realidad. Consideración elemental que está pidiendo un estudio que, partiendo de la situación presente, mal conocida, señale las necesidades y previsiones del factor humano al servicio de la Administración ⁷⁴.

De no hacerse así nadie podrá extrañarse de que se produzcan fallos en la realización de los planes por defectos de su aparato ejecutor, por fallos en la Administración pública; y que hasta las previsiones económicas mejor estudiadas no pueden llevarse a la práctica por falta de capacidad de gestión administrativa ⁷⁵.

⁷⁴ El Plan de Desarrollo Económico y Social para 1964-1967 no contiene estas previsiones. La omisión, explicable en el I Plan, no debe producirse en el II.

⁷⁵ En la «Memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social», correspondiente al año 1964 (edición del *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1965, p. 86), se dice literalmente que «la capacidad inversora en algunos sectores no ha llegado a absorber la totalidad de los recursos que han sido puestos a su disposición. Las causas de esta situación pueden ser atribuidas a distintas motivaciones...», «las nuevas obras representan un volumen considerable y la elaboración de los proyectos se ha dilatado en algunos casos más de lo deseable para poder llevar a cabo el programa previsto en el año».

Puede comprobarse que las inversiones públicas previstas para ese año en los sectores de enseñanza universitaria, enseñanzas técnicas y enseñanza media sólo se llevaron a la práctica, respectivamente, en un 52,3, un 40,4 y un 46,4 por 100 (cfr. *Memoria*, cit., p. 89). Y puede suponerse, fundadamente, que ello fue debido en buena parte a la falta de capacidad de gestión administrativa a que se alude en el texto.