

# **POLITICA DE PERSONAL Y RASGOS ESTRUCTURALES DE LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA**

35.08

por

**Vicente González-Haba Guisado**

Técnico de Administración local y Secretario de primera categoría

**SUMARIO:** I. IMPORTANCIA DE LA FUNCION PUBLICA.—II. CARACTERISTICAS DEL COLECTIVO: 1. EL TÉRMINO «FUNCIÓN PÚBLICA». 2. VISIÓN MÚLTIPLE. 3. ¿SEGREGACIÓN SOCIAL DEL FUNCIONARIO? 4. VOLUMEN. 5. RASGOS BÁSICOS EN ESPAÑA: A) *Atomizada*. B) *Descompensada*. C) *Desinformalizada*. D) *Desprofesionalizada*. E) *Verticalizada*.—III. EL PODER DE LA BUROCRACIA: 1. DIFERENCIAS CORPORATIVAS. 2. ZONAS DE PENETRACIÓN. 3. TÉCNICAS DE ACTUACIÓN.—IV. LA POLITICA DE PERSONAL: 1. NECESIDAD. 2. CARACTERÍSTICAS.

## **I. IMPORTANCIA DE LA FUNCION PUBLICA**

El tratamiento de la Función pública pasa por ser hoy uno de los grandes temas que más preocupan a los Gobiernos modernos. Los servidores públicos constituyen, en cada país, un contingente lo suficientemente amplio en el orden cuantitativo, y lo suficientemente representativo en el orden cualitativo, como para merecer una atención especial por parte de los Poderes públicos, empeñados

en contar con un dispositivo burocrático que responda a las exigencias de eficacia, dedicación y ejemplaridad.

Un dato dominante en la mayoría de los países es el incremento del número de funcionarios, que, como ha escrito Charles DEBBASCH, «es el reflejo del desarrollo de las funciones del Estado». A medida que éste ha ido desplegando mayores actuaciones y ha ido penetrando en nuevos campos de la vida social, el aparato administrativo-burocrático ha debido ensancharse y multiplicarse para cumplir las funciones y misiones asumidas por imperativos del progreso. No es de extrañar, pues, que las estadísticas disponibles señalen con rotundidad el fenómeno del crecimiento de la Función pública, cuyos miembros constituyen un porcentaje notable dentro del total de la población activa correspondiente a cada país.

Este doble crecimiento del aparato del Estado, por un lado, y de sus empleados, por otro, es la respuesta a las demandas de las sociedades industriales y tecnológicas en que vivimos los hombres de la segunda mitad del siglo XX. Las sociedades actuales, en forma acelerada y creciente, dependen de los Gobiernos en muchas de sus competencias, por cuanto el Estado hace sentir su acción en un abanico múltiple de actividades: como regulador, como mediador, como asegurador, como prestador de servicios, como fuente de préstamos y subvenciones, como promotor de mejores niveles de vida, como diagnosticador y corrector de las medidas económico-sociales, etc. En palabras de François GAZIER, la Administración pública actual cumple tres misiones esenciales: primera, mantiene el orden social; segunda, gestiona los servicios públicos, y tercera, impulsa el desarrollo económico y social.

Quiere decirse, pues, que *la Administración se ha transformado*, pasando de ser un mero espectador o árbitro a convertirse en el principal protagonista de la escena social, dispuesta a implicarse en todos los ámbitos ciudadanos y verificando funciones tan diversas como producir bienes, organizar el ocio, promover la cultura, capitanear el cambio, etc. Gracias a los formidables medios de que dispone, está llamada a ser el gran motor del progreso y de la innovación, del desarrollo y de la industrialización, del crecimiento y de la expansión. Y no es aventurado predecir que en el futuro aún potenciará más su papel impulsor y habrá de colocarse en vanguardia de zonas tan decisivas como la informática, la investigación espacial, la energía nuclear, etc.

Como consecuencia de este protagonismo incontenible e irre-

versible, la Administración pública atrae hacia sí el cumplimiento de una tarea que es la predominante y la hegemónica en la vida de cada Nación. Aun reconociendo el buen hacer de los Parlamentos o Cámaras legislativas, que trazan las normas que ordenan la convivencia entre hombres y grupos; aun valorando como se merece la grandeza de la Administración de Justicia, que recae sobre Juzgados y Tribunales, debe aceptarse que la Administración es el centro de la dinámica social y sobre ella pesa la responsabilidad de afrontar los desafíos incesantes que le lanza a diario el mundo contemporáneo, reclamándole mejores servicios, ayudas y prestaciones. «El gran reto de la Administración contemporánea —ha escrito VILLAR PALASÍ— es precisamente el de forjar instrumentos nuevos de garantía que satisfagan lo que ni el Parlamento ni el Juez pueden ya otorgar, pero que la sociedad exige».

En la tarea asignada a la Administración, como «productora de bienestar social», la Función pública tiene un cometido de primera magnitud. No se concibe una Administración a la altura de los tiempos, no se configura una Administración de corte moderno y actualizado, no se consigue una Administración con intenciones renovadoras, sin el apoyo de todos los empleados que la sirven. En este sentido, se ha dicho que la calidad de una Administración depende, ante todo, de la calidad moral y profesional de sus hombres; y así se repite continuamente que en los intentos de lograr una Administración ágil y emprendedora, las preferencias han de orientarse hacia la capacitación del funcionario, su motivación y su permanente puesta a punto para plegarse a los cambios que impongan las circunstancias.

En legítima correlación con la progresiva expansión de las necesidades que ha de atender el Estado a través de sus cuadros burocráticos, se perfila cada vez más la importancia de la Función pública, cuya capacidad gestora tiende a revalorizarse y cuyo correcto comportamiento se estima indispensable para la buena marcha de todas las instituciones públicas. De ahí, pues, que los problemas que acosan a los funcionarios y las disfunciones que acompañan a las burocracias públicas deban interesar a todos los ciudadanos y situarse en el centro de las preocupaciones colectivas.

Las siguientes palabras de Alain PLANTEY reflejan lo acabado de exponer y explican la relación que ha de darse entre Administración y Función pública: «La amplitud, la continuidad, la diversidad y el coste de la intervención administrativa que resulta de ello (del

predominio de la acción del Estado en la vida nacional) en todos los países, obligan a buscar los medios de dotar al Estado de un personal capaz de cumplir con *conciencia, eficacia, probidad e independencia* las funciones esenciales a la prosperidad de los pueblos».

De esta manera, el funcionario inserto en los esquemas organizativos públicos es una pieza clave dentro del gran engranaje del Estado y al que le corresponde actuar con permanente voluntad de eficacia, al servicio de la comunidad y bajo la orientación emanada de los órganos políticos. Y, a su vez, la Función pública, como colectivo numeroso de personas de diferentes *status* jurídicos y profesionales, pasa a ser el principal soporte de que se vale el Estado para cristalizar en realidades las promesas de los que gobiernan, y para convertir en resultados válidos y socialmente aceptables los programas de quienes dirigen la política gubernamental.

Si, como se ha dicho, la Administración es «la conciencia del Estado», la Función pública es la manifestación personalizada de la Administración. Quienes trabajan para el Estado, y de rechazo para la sociedad; quienes sirven a los poderes públicos, y por lo mismo sirven a los ciudadanos; quienes se revisten de la condición de funcionarios, son un grupo social que tiene sus propias características y que aparece rodeado de unas connotaciones sociales, jurídicas, culturales, políticas, que interesa conocer en orden a facilitar su mejor comprensión y para explicar adecuadamente sus modos de actuación.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL COLECTIVO

### 1. EL TÉRMINO «FUNCIÓN PÚBLICA»

Esta expresión se ha ido imponiendo en los últimos años para referirse al conjunto de personas que sirven en la Administración pública. Y, sin embargo, debe reconocerse que su utilización se presta a diversas confusiones y que no aporta claridad conceptual al estudio y análisis del personal que trabaja en el sector público. Prueba de ello es que el empleo que se hace de estas dos palabras alcanza facetas muy divergentes y no siempre coinciden los sentidos e interpretaciones que de ellas se realizan.

Como apunta Elianne AYOUB en una primera aproximación al tema, la noción de Función pública ofrece una doble vertiente: cuantitativa, porque Función pública es el conjunto de personas

dependientes de la Administración pública, y cualitativa, dado que al usar ambas palabras estamos haciendo referencia a un régimen jurídico que se distancia y diferencia del régimen ordinario que se aplica a otras personas o colectivos. Conjugando los dos aspectos, puede concluirse que la Función pública es el *conjunto de agentes de las Administraciones públicas sometidos a un régimen de Función pública*.

Con el concepto acabado de formular, se está adelantando una idea importante que interesa retener, y es la de que no todas las personas que sirven en la Administración pública forman parte de la Función pública. Es decir, según la delimitación trazada, hay colectivos determinados que, aunque trabajen para las organizaciones públicas, no se integran en el marco más restringido de la Función pública; piénsese, por ejemplo, en el personal laboral de nuestros Ministerios o en los obreros de las Corporaciones locales.

Aunque las ideas acabadas de exponer tienen un buen apoyo legal y están amparadas por argumentaciones doctrinales, la realidad de los hechos está en condiciones, al menos entre nosotros, de desvirtuar tales ideas desde el momento mismo que la expresión «Función pública» es manejada con tal amplitud, con tal flexibilidad, con tal extensión, que acaba cobijando a todas las personas que trabajan y están incorporadas a los cuadros y esquemas de la Administración. Y así, cuando se habla de nuestra Función pública, se citan datos o se comentan problemas relacionados con la misma, se está haciendo referencia a los funcionarios de carrera, a los funcionarios de empleo, a los contratados en régimen administrativo, al personal laboral, etc. Quiere significarse, pues, que más allá del sentido técnico de la expresión «Función pública», hay un sentido más omnicompreensivo, que de ningún modo debemos despreciar.

A partir de las precisiones anteriores, se define la Función pública como el *conjunto de personas que, a través de diversos modos de vinculación jurídica, prestan servicio en la Administración pública*. Y con este concepto es posible extraer algunos rasgos elementales, pero no por ello menos reveladores:

- La Función pública no es un concepto nítidamente acotado, sino que presenta a veces contornos imprecisos y difíciles de especificar, por lo que resulta costoso llegar a su definitiva delimitación.
- Su estructura viene condicionada por la de la Administración

pública, a la que pertenece y de la que depende, o más aún, por la del propio Estado en que dicha Administración se inscribe.

- El núcleo básico de la Función pública lo forman los funcionarios en sentido estricto, o sea, los funcionarios de carrera, que constituyen el grupo más representativo y pasan por ser los servidores públicos dotados de una mayor profesionalidad. Pero es evidente que también pertenecen a la Función pública otras clases de personas, como son el contratado, el eventual, el interino, etc., que se vinculan jurídicamente a la Administración apelando a cauces diferentes.

## 2. VISIÓN MÚLTIPLE

Durante mucho tiempo, el estudio de los funcionarios y de su régimen y actividad se ha venido haciendo desde una concepción puramente formal, a base de aproximaciones unilaterales de naturaleza jurídica. Sólo interesaban las cuestiones legales, los temas relacionados con el Derecho, los puntos de vista formalistas y dogmáticos.

Hoy esta situación ha cambiado y todavía ha de cambiar mucho más en el futuro. La Función pública no puede ser ya abordada desde un solo ángulo, por muy importante que éste sea. Precisa, por el contrario, que se la aborde desde prismas distintos, que se la valore desde horizontes variados, que se la considere desde planteamientos integrales. Se trata de un asunto tan decisivo para la vida social y en el que se dan cita implicaciones tan heterogéneas, que la única solución es acercarse hasta él con un sentido totalizador y completo que nos permita lograr una visión panorámica en la que se divisen toda suerte de conexiones, aspectos y matizaciones.

Un ejemplo ayudará a la mejor comprensión de estas afirmaciones. Entre nosotros, durante mucho tiempo las oposiciones, como sistema de acceso a los destinos públicos, han sido valoradas exclusivamente desde una óptica legal, ya que sólo preocupaban las exigencias de establecer un procedimiento selectivo que, desde el punto de vista del Derecho, resultara impecable en lo concerniente a convocatoria, lista de admitidos, nombramiento de tribunales, verificación de los ejercicios, recursos a utilizar por los candidatos,

etcétera. Entretanto, otros aspectos cargados de interés eran ignorados y no se les prestaba atención ninguna por parte de los órganos encargados de la gestión de la Función pública.

En el momento presente, esta situación se ha alterado profundamente y ahora el enfoque de las oposiciones se hace con un carácter más pleno y más armónico. Ciertamente que siguen importando los aspectos meramente formales, muy necesarios, por lo demás, en una sociedad como la nuestra, tan proclive al abuso y al favor, pero también atraen aspectos como el laboral, en cuanto que una oposición es una puerta que se abre para muchos jóvenes que aspiran a situarse profesionalmente; o el económico, ya que la preparación prolongada de unas oposiciones frena la aportación laboral a la sociedad de legiones de estudiantes varados en su empeño de ingresar en la Administración; o el educativo, dada la interrelación que ha de existir entre el sistema docente de un país y las titulaciones requeridas para ingresar en los Cuerpos de funcionarios; o el psicológico, ya que la oposición es una prueba muy peculiar que reclama la intervención de personas especializadas en técnicas de selección.

Por tanto, pues, para que unas oposiciones sean debidamente programadas y no respondan a un mero acto rutinario que se dicta por un Ministro para que se publique en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, han de ser replanteadas no sólo pensando en que no se vulnere el Reglamento de ingreso en la Administración pública de 1968, sino que, además, hay que conocer y anticipar sus repercusiones en el orden educativo, laboral, económico, cultural, hasta político si se quiere. Y esto que se acaba de afirmar de un tema específico como es el de las oposiciones, tiene validez generalizada para otros muchos, sea el de las retribuciones de los funcionarios, el de las clases pasivas, el de la movilidad geográfica de aquéllos, el de su distribución territorial, etc.

En los años venideros, *la Función pública habrá de ser enfocada desde extremos diferentes y complementarios entre sí*. No bastará, pues, una aproximación meramente jurídica, sino que deberemos pertrecharnos de conocimientos en el campo de la Sociología, de las Relaciones Laborales, de la Economía, de la Ciencia de la Administración, etc., ya que será en ellos en los que se debatirán las grandes cuestiones relativas al funcionariado. Como han recordado con lucidez ejemplar Marceau LONG y Laurent BLANC, los grandes problemas de la Función pública giran en torno hoy de la política

del Estado en el empleo, en el reparto de los recursos, en la planificación, en la lucha contra la crisis, en la batalla contra el desempleo, etc. A juicio de estos autores, «esos problemas son los grandes problemas actuales de la Función pública», aquellos para los que se requiere apelar a la imaginación, mientras que los relativos a los derechos y obligaciones, las garantías, etc., se han convertido en «un asunto de rutina propio de la gestión cotidiana». Y el mismo título del libro del que está sacada esta cita, *La economía de la Función pública*, es todo un síntoma que anuncia por dónde van a ir los estudios, análisis e interpretaciones en el futuro.

### 3. ¿SEGREGACIÓN SOCIAL DEL FUNCIONARIO?

Durante mucho tiempo, los servidores públicos han constituido un grupo social «aislado», adornado de sus propias características y de sus peculiares rasgos. La «autonomía» de la Función pública en el contexto social venía determinada por el régimen jurídico aplicable a la misma, que no sólo les «distanciaba» del resto de las clases trabajadoras y de los otros estratos profesionales, sino que incluso convertía a sus miembros y componentes —los funcionarios— en seres hasta cierto punto «privilegiados» ante los ojos de sus conciudadanos.

Esta situación no era puramente accidental, sino que venía impuesta por las exigencias sociales del momento y que reclamaban para los empleados del Estado, visto, ante todo, como el detentador máximo del Poder, un tratamiento específico que se concretara en ventajas, favores, privilegios, de los que carecían otros grupos o clases. Ciertamente que los funcionarios quedaban sujetos a constricciones determinadas, tales como su situación estatutaria que no les permitía discutir sobre sus condiciones de empleo, la aceptación de obligaciones especiales derivadas de la idea de jerarquía en el seno de la Administración, menores posibilidades de índole sindical, prohibición de la huelga y nivel retributivo inferior a los asalariados o trabajadores, etc. En cambio, como contrapartida, los funcionarios se beneficiaban de avances desconocidos en el ámbito privado, como el ascenso regular a mejores puestos de trabajo, régimen beneficioso de vacaciones y licencias, sistema de pensiones y retiros y, sobre todo, la estabilidad en el empleo, que todavía sigue siendo la gran conquista del funcionario.

Hacia finales de la segunda guerra mundial, se produce un giro profundo en este panorama, porque son las empresas y los trabajadores, es el sector privado el que se dispara en la implantación de logros socioeconómicos y de adelantos sociales, derivados, de un lado, del expansionismo económico que estalla por aquellas fechas y, de otro, del espíritu reivindicativo y tenaz de las organizaciones sindicales. Las consecuencias son que se altera el estado de cosas anterior, ya que el trabajador no sólo ha conseguido lo que antes era disfrute exclusivo del funcionario, sino que incluso le ha sobrepasado en lo que respecta a determinados derechos y libertades. Y esta posición predominante del trabajador, a su vez, provocará que el funcionario vuelva a reivindicar derechos y libertades pertenecientes a la clase trabajadora, a fin de no verse desbordado en la evolución acabada de describir. En unos frentes, pues, el asalariado ha conseguido lo que antes era patrimonio de los servidores públicos; en otros, es el empleado estatal el que no se resigna a posiciones de inferioridad, y por lo mismo reclama de su patrono, el Estado, un trato lo más aproximativo posible al de los trabajadores. Esta doble trayectoria, este doble proceso, es el que mejor define la coyuntura que ahora estamos viviendo.

Las siguientes palabras de Elianne AYOUB expresan con exactitud el cambio experimentado: «En efecto, se constata desde hace algunos años una aproximación de la situación de los asalariados de Derecho privado con la de las gentes de la Función pública: en particular, cierto número de ventajas, variaciones, estabilidad en el empleo, en otro tiempo patrimonio de los funcionarios, han sido acordada para los asalariados de Derecho común. Inversamente, las gentes de la Función pública han conquistado derechos: derecho sindical y derecho de huelga, que antiguamente no pertenecían más que al mundo profesional». Y en idéntica dirección se ha manifestado André MOLITOR cuando sostiene que, como consecuencia de las transformaciones de la sociedad actual, «es evidente —dice— que siendo hoy el Estatuto socioeconómico de los funcionarios y el de los trabajadores mucho más próximos, la Función pública aparece, una vez más, como mucho menos aislada en el sistema social», aunque en ciertos aspectos «la diferenciación sigue siendo bastante neta» refiriéndose a aspectos accidentales, como puedan ser los honores oficiales, las condecoraciones y las distinciones honoríficas.

La Función pública, a la vista de los cambios y procesos experi-

mentados en los últimos tiempos, se encuentra *inmersa en una irreversible tendencia*, que ha de conducirla a romper el aislamiento largamente mantenido, disminuyendo de esta manera la segregación de sus miembros en relación con los otros estamentos y grupos sociales. Lentamente va decayendo la concepción de *apartheid* de la Función pública para dejar paso a otra concepción más abierta y actualizada, en virtud de la cual los funcionarios no son considerados «distintos» de los demás trabajadores y asalariados, sino más bien «iguales» a éstos y aquéllos, conservando ciertas originalidades inherentes a las misiones públicas que llevan a cabo. A ello ha contribuido de modo muy acusado el fenómeno que se ha dado en denominar «desacralización del Estado», producto de la creciente armonización entre la sociedad civil y la sociedad política y que convierte al Estado en un gigantesco suministrador de bienes y servicios. Así las cosas, se comprende bien la observación de FRAGA IRIBARNE de que «las diferencias (entre el funcionario y el trabajador) son cada vez menores, una vez que el Estado actual es un Estado de servicios».

La equiparación progresiva del funcionario al asalariado hace que sea frecuente hablar de «trabajadores de la Administración», «proletarización» de la Función pública, «laboralización» del sector público, como expresiones que manifiestan una corriente social inevitable. Sin embargo, no es fácil que dicha equiparación llegue a ser total, porque siempre el funcionario presentará unas connotaciones distintivas en razón a las funciones o misiones que lleva a cabo. GARRIDO FALLA, entre los autores españoles, se ha opuesto con rotundidad a la igualación funcionario-trabajador, afirmando que «el funcionario, ante todo, es un funcionario, y la dialéctica empresario-trabajador no tiene nada que ver con la dialéctica Administración-funcionario, al menos cuando se refiere a los altos niveles de la Función pública». En sentido contrario, Luis ORTEGA pronostica una revisión de las características tradicionales de la relación de empleo público, sosteniendo que «el esquema clásico que contraponía a la relación de supremacía un garantismo normativo debe ser sustituido o, al menos, complementado por el reconocimiento y desarrollo de la autonomía colectiva de los funcionarios». de tal manera que en la actualidad sólo es posible «construir la relación funcional partiendo del reconocimiento de posiciones jurídicas entre Administración y empleado público en todo lo que concierne a la relación de servicio».

La mutua aproximación entre el funcionario y el asalariado ha hecho que dos derechos tan elementales como el de sindicación y el de huelga sean hoy aceptados en el seno de la Función pública, siquiera sea con algunas peculiaridades, como dice el artículo 28 de la Constitución al regular la sindicación de los funcionarios. De igual forma, la consagración de la Seguridad Social en el sector público es otra manifestación a tener en cuenta, como también lo son algunas innovaciones de la política retributiva en el campo público, por ejemplo, el mecanismo anual de revisión de los sueldos o la implantación de la negociación colectiva, y la sensibilización ascendente de los funcionarios hacia aspectos sociales de su actividad, tales como la solicitud de mejora de las condiciones de trabajo, creación de instituciones para el ocio y el descanso, racionalización de horarios, adecuación del trabajo de la mujer, etc. Y también, a la inversa, sucede que los trabajadores reclaman conquistas propias de los funcionarios, como, por ejemplo, la estabilidad en el empleo, el derecho a la carrera dentro de la empresa, etc.

Y si trasladamos estas argumentaciones al *ámbito político*, y no al exclusivamente laboral o profesional, sucede que también se está produciendo el fenómeno de la identificación progresiva del funcionario con el resto de los ciudadanos. No se trata ya de que el servidor público *a priori* tenga recordados sus derechos y libertades de índole política, como si fuera un súbdito «diferenciado» de los demás, sino que, *a priori*, se le reconozcan todos los derechos, como a los otros ciudadanos, aunque en algunos casos deban introducirse adaptaciones en razón precisamente, y como se apuntó más arriba, a que ejerce funciones de proyección pública y social. En esta línea se han manifestado algunos de nuestros autores al estudiar el repertorio de derechos y libertades públicas que han de ser regulados para su ejercicio por los que integran la Función pública, sosteniendo que no es procedente montar discriminaciones artificiales e injustas y que no es acertado seguir cultivando la mentalidad de los años pasados, según la cual el funcionario pertenece a un sector social «segregado» y cercado por especiales normas y disposiciones. En este sentido, al referirse a la regulación de los derechos funcionariales de índole política y sindical, MUÑOZ MACHADO recuerda que la misma «debe tomar como punto de partida la regla de que los derechos de los funcionarios son, en principio, iguales a los de los demás ciudadanos, y que son únicamente concretas necesidades impuestas por el más correcto funcionamiento de los servicios pú-

blicos las que exigen establecer modulaciones en el tratamiento de algunos de ellos». Modulaciones que, por supuesto, en ningún caso deben suponer desvirtuamiento o anulación de los derechos en juego, sino tan sólo el intento de su mejor adaptación a las exigencias del aparato administrativo.

#### 4. VOLUMEN

Como escribe Charles DEBBASCH, «en todos los Estados se ha hecho cada vez más fuerte el peso de la Función pública» y «el aumento del número de funcionarios es constante, incluso si se tienen en cuenta las diferencias en las normas de dirección de las estadísticas».

Sin embargo, como se acaba de indicar, la comprobación del número de funcionarios en un país, y, sobre todo, a nivel comparativo internacional de varios países, es tarea incómoda que aparece cargada de obstáculos y dificultades. Dentro de cada Estado hay una *cadena de obstáculos* que impiden llegar al conocimiento exacto del colectivo funcional. De entrada, a todos nos resulta más fácil utilizar tópicos, vaguedades, medias verdades, que dedicarnos a investigar con seriedad las estructuras burocráticas. También hay que contar con que a los sectores funcionariales privilegiados y mejor instalados en la Administración les conviene que no se conozcan sus privilegios, que se ignoren sus prerrogativas, que pasen desapercibidas sus retribuciones y prebendas. Por otro lado, en el caso de España, amplias zonas de nuestra burocracia pública, especialmente en sus niveles medios e inferiores, no cuentan con cauces suficientes para exponer sus problemas, con lo que pasan a ser funcionarios «silenciosos», que no es lo mismo que funcionarios «satisfechos». Resulta así que mientras los altos Cuerpos no tienen interés en mostrar su situación cara a los administrados, los servidores públicos que no pertenecen a las *élites* funcionariales se estrellan muchas veces contra las deficiencias organizativas que frenan toda intención de airear legítimamente su problemática. Y, finalmente, se extiende por doquier la idea, equivocada, pero real, de que todo lo que atañe a la burocracia pública, a los funcionarios, tiene algo así como rango de «secreto de Estado», que hay que custodiar y guardar para que no salte al campo de la opinión pública.

Las siguientes palabras de FUENTES QUINTANA reflejan a la per-

fección este estado de cosas, que en nuestro país es preciso superar para lograr, en el campo que ahora nos ocupa, una información estadística fiable, disponible y suficiente: «De otra parte, en la Administración pública hay que reconocer que la burocracia ha opuesto siempre una fuerte resistencia pasiva a facilitar más información. La publicación de cualquier dato se siente por el funcionario que lo conoce y lo posee como una expropiación, que no se consigue por el público sin esfuerzo ni presión, hecho extendido en las burocracias de todo tiempo y lugar y que ofrece una confirmación empírica la discutida ecuación información = poder. Por otra parte, un motivo de precaución hace a toda burocracia propensa a retener los datos que conoce. El gran principio de la Administración, al que obedecen muchas conductas, es el muy elemental e inmovilista que afirma tercamente, desde el aval de una larga experiencia, que 'en la Administración, por no hacer nada, nunca pasa nada, y por hacer algo, todo puede pasar'. El silencio y la pasividad son rentables o, al menos, nunca perjudican. La publicidad de los datos y la adopción de decisiones puede originar, por el contrario, problemas y conflictos. Ese principio adquiere considerable importancia para la información estadística, pues muchos de sus datos derivan justamente de registros y observaciones de la Administración pública». Información estadística que, en el caso de los funcionarios públicos, deriva y es generada casi en exclusiva por ella.

Esta convergencia de actitudes determina que, en torno a nuestro funcionariado, se produzca un gran vacío de información y de conocimiento, aunque si nos atenemos a las noticias de otros países de Europa y América, el problema se plantea con idéntica intensidad. Tal escasez informativa y tal deficiencia estadística es ciertamente grave, porque el Estado corre el riesgo de actuar a ciegas a la hora de tomar decisiones sobre su personal; porque el propio funcionario se acaba mentalizando en la creencia de que forma un mundo aparte y alejado de los demás sectores laborales y productivos del país, y porque la propia sociedad renuncia, en contra de sus deseos, a interesarse por temas que le atañen directamente.

Al respecto, no dejan de ser interesantes las palabras de GUTIÉRREZ REÑÓN, escritas en 1971 y que todavía conservan vigencia entre nosotros, en cuanto denuncian el desconocimiento que padecemos sobre el ser y el actuar del contingente funcional: «En España —escribe—, concretamente, el desconocimiento, a que aludimos, es particularmente acusado. Contribuyen a él, sin duda, el escaso des-

arrollo y fiabilidad de las estadísticas y el tardío desarrollo de las técnicas de investigación social y de los conocimientos de sociología y ciencia política en un sentido moderno. Y probablemente, aún más que ello, la escasa sensibilidad de nuestro país para los problemas de organización, quizá como fruto de muchos lustros de educación en una mentalidad dogmática y formalista. Todo ello nos inclina a polarizarnos en grandes discusiones de carácter abstracto sobre fines y valores, y a descuidar los aspectos instrumentales, que, en definitiva, condicionan las decisiones y conforman la dinámica social».

El problema se complica todavía más cuando lo que se trata es de establecer comparaciones entre unos países y otros, ya que entonces las dificultades son mayores en cuanto que no es fácil conseguir definiciones unitarias ni diseñar conceptos uniformes. Por eso, MARX MORSTEIN, al referirse «al estudio comparado de la información estadística elaborada en los distintos países» sobre la burocracia pública, afirma que «el abrirse camino en este laberinto sería una empresa heroica» y que «el intento de manejar sobre base comparativa las estadísticas normalmente disponibles es algo que roza lo descabellado, ya que la palabra 'funcionario' puede tener distinto significado en los diversos países».

Y aún sucede todavía más, y es que el propio concepto de «servicio público» no es homogéneo a nivel internacional. Resulta que servicios de naturaleza comercial o industrial (correos, telecomunicación, televisión, fábricas de armamentos, etc.) son gestionados en unos países por Entes públicos, mientras que en otros se encomiendan a la empresa privada. E incluso los servicios públicos dependientes de Administraciones públicas, en virtud del grado de descentralización imperante en cada país, en unos países son competencia del Estado y en otros de las Administraciones local o regional.

Estas son las razones por las que, en los últimos años, las tareas dedicadas a contrastar el volumen de empleo público entre unas Naciones y otras han brillado por su ausencia, o si acaso se han llevado a cabo muy cautelosamente. Dentro de un horizonte estadístico muy empobrecido, hay que destacar el trabajo aparecido en la revista francesa *L'Expansion*, bajo el título «Le hit-parade des fonctionnaires», escrito por Christine MISTAL, en el número correspondiente al 7/20 de diciembre de 1979. La autora presenta datos del máximo interés sobre los funcionarios de los países del

Mercado Común, con arreglo a unas pautas de homogeneidad que han servido para montar comparaciones muy sugerentes, como se verá a continuación.

Y como aportación más reciente, hay que aludir al libro *La fonction publique en Europe*, escrito bajo la dirección de Charles DEBBASCH, con la colaboración de prestigiosos autores europeos, y en el que se ofrecen datos sobre funcionarios de numerosos países europeos, de las Comunidades europeas y de las Naciones Unidas. Y como apunta DEBBASCH en la introducción, el incremento de los efectivos funcionariales «hace todavía más difícil la construcción de una noción de funcionario común a los diferentes países europeos», sin olvidar que en el interior mismo de cada país, la definición de funcionario varía según los sectores del Derecho en que se aplique; por ejemplo, en Alemania, la citada definición es más extensa en el Derecho penal que en el Derecho público.

Por lo que concierne a España, si nos atenemos a los datos que se citan en el Libro Rojo del Presupuesto para 1982, editado por el Ministerio de Hacienda, los efectivos humanos de las diversas Administraciones públicas suman un total de 1.442.050 (otros datos procedentes de la Presidencia del Gobierno hablan de 1.407.837 efectivos), incluyendo tanto la Administración civil como la militar.

Si avanzamos un paso más y comparamos este contingente con la población española, que, según las Encuestas de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística de 1981, era de 37.682.200 residentes, resulta que el personal público supone el 3,82 por 100 de dicha población (el 3,72 por 100 si manejamos los datos de la Presidencia del Gobierno). Pero tal vez el dato más revelador sea el que nos diga el porcentaje funcional con relación a la población activa española. Entendiendo por población activa el conjunto de personas que suministran mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios, bien estén ocupadas, bien se hallen a la búsqueda de un empleo, con arreglo a la Encuesta de Población Activa citada, 12.853.400 españoles se consideran activos desde el punto de vista económico, mientras se consideran inactivos 24.828.800, de los cuales 18.650.300 están en edad de trabajar y 6.178.500 son niños o ancianos. Siendo, pues, la población activa 12.853.400 (el 43,1 por 100 de la población total), y 1.442.050 el colectivo funcional (o 1.407.837, según otras fuentes), se deduce que este personal público representa el 11,21 por 100 de dicha población (o 10,90 por 100 si utilizamos la otra fuente estadística);

tasa que no es excesiva si se la compara con la de otros países de similar contexto económico-social que el nuestro.

Valorando debidamente la inseguridad y variabilidad de estas cifras, hay que aceptar el reproche hecho por Salustiano DEL CAMPO en las Jornadas de Estadística Española, celebradas en Madrid del 3 al 6 de noviembre de 1981, cuando al pasar revista a las estadísticas de población y empleo de nuestro país dice lo siguiente sobre funcionarios públicos y personal de la Administración: «Actualmente siguen desconociéndose todavía las cifras exactas y las características principales de los funcionarios públicos, los funcionarios interinos, los funcionarios de las Administraciones locales, el personal contratado por la Administración, los empleados de empresas públicas, etc.». Y añade que aunque «el carácter político de esta información, que, de hecho, se recoge para el Censo, ha podido impedir su publicidad», debe reconocerse que «en un Estado democrático como el actual ese obstáculo carece de sentido y ocasiona disfunciones muy graves para la propia Administración y para los administrados».

Si ahora nos adentramos en el ámbito internacional, manejando los datos publicados por Christine MISTAL, tenemos que, con referencia a 1977 y una vez prefijado un concepto «peculiar» de funcionario, que incluye y excluye a determinados grupos de éstos, es posible elaborar el siguiente cuadro de los *efectivos funcionariales de los países comunitarios*, situados de mayor a menor en relación a dichos efectivos:

Gran Bretaña ... ..	5.300.000
Alemania ... ..	3.570.000
Francia ... ..	3.137.000
Italia ... ..	2.600.000
Holanda ... ..	668.000
Dinamarca ... ..	622.400
Bélgica ... ..	549.700
Irlanda ... ..	142.000
Luxemburgo ... ..	14.500
Europa de los «nueve» ... ..	16.603.600
España ... ..	1.247.900

De los anteriores datos es posible destacar, en primer lugar, la alta burocratización de la sociedad inglesa, que supera incluso a países tradicionalmente considerados como más «funcionarizados» (caso de Francia), y, en segundo lugar, el bajo nivel funcional que, dentro de Europa, ocupa España.

Y el otro aspecto a examinar es el de la *relación entre los con-*

*tingentes de servidores públicos y el total de la población activa* de cada uno de los países. Los porcentajes que a continuación se exponen revelan la importancia de la Función pública en las sociedades occidentales:

	%
Gran Bretaña ... ..	21,3
Dinamarca ... ..	17,8
Bélgica ... ..	16,0
Francia ... ..	14,6
Alemania ... ..	14,3
Holanda ... ..	14,3
Irlanda ... ..	13,8
Italia ... ..	12,8
Luxemburgo ... ..	11,0
Europa de los «nueve» ... ..	16,0
España ... ..	9,3

También aquí resalta el porcentaje que da la Gran Bretaña, donde, como escribe Christine MISTAL, «más de un inglés sobre cinco trabaja para Su Majestad», mientras que «hay apenas más de un italiano sobre diez que depende de la Administración». Entre ambos extremos se colocan Alemania y, sobre todo, Francia, siempre vista, al menos desde la perspectiva española, como paraíso y modelo culminante de la burocracia.

En cuanto a España, marca el porcentaje más bajo, inferior incluso al de Luxemburgo; señal inequívoca de que nuestro país todavía padece un evidente «subdesarrollo administrativo y burocrático», pese a que muchas veces las apariencias parezcan indicarnos lo contrario. Como ha puntualizado JUNQUERA GONZÁLEZ al estudiar estos datos, «nuestra Administración pública —considerada en su conjunto— evidencia un claro subdesarrollo en relación con las Administraciones europeas», y añade que «aunque esta insuficiencia es general, existen tres áreas administrativas especialmente afectadas: la docencia e investigación, la Administración económica y fiscal y la Administración local».

En todo caso, importa destacar el hecho, altamente significativo, de que en el seno del Mercado Común nada menos que el 16 por 100 de la población activa trabaja para las diversas Administraciones públicas.

En un intento de síntesis, es posible formular algunas *conclusiones* de interés:

- España no es un país excesivamente burocratizado. Más que hablar de exceso de funcionarios, debe decirse que éstos están mal repartidos e irracionalmente distribuidos. En este sentido, el Ministro de la Presidencia del Gobierno, Javier Moscoso, ha dicho ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, que «es un hecho constatable que el aparato burocrático ha ido creciendo en forma desordenada y autónoma» respecto a las necesidades del país; añadiendo que nos encontramos «ante un entramado de colectivos cerrados, desvinculados entre sí, y que han ido haciendo la estructura administrativa a su imagen y semejanza, con una desequilibrada distribución de efectivos humanos y una escasa movilidad horizontal y vertical que impiden grandemente la promoción y motivación funcional». Con anterioridad, en la legislatura anterior, el Diputado socialista RAMOS Y FERNÁNDEZ-TORRECILLA, ahora Secretario de Estado para la Administración pública, ya había denunciado que «hay organizaciones perfectamente dotadas de locales, de edificios, de personal bien remunerado, que no tienen ninguna competencia, y otras a donde los administrados acuden en colas, en cantidades ingentes, en las que, sin embargo, se encuentran con que no tienen personal, con que están mal dotadas». Nuestra Función pública es, pues, una Función pública mal repartida, deficientemente ordenada y rígidamente configurada.
- Hay parcelas del sector público en las que se advierte una clara falta de personal, como, por ejemplo, la Administración penitenciaria, la Administración docente, la Administración fiscal, la Administración de Justicia, etc., mientras se detecta una injustificada «sobrecarga de personal» en los servicios y unidades puramente burocráticos de nuestras diversas Administraciones públicas. Todo ello con el agravante de que, dentro de este personal, se incluyen funcionarios que, más que en las oficinas propiamente dichas, deberían estar prestando servicios en tareas inspectoras, docentes, sanitarias y, en general, típicamente profesionales derivadas de su especial preparación.
- Más que tender, con carácter prioritario, al incremento de los efectivos funcionariales, el problema inmediato de nuestra Función pública es lograr aprovechar al máximo el talen-

to y las capacidades de sus componentes. A este respecto, es cierto que un buen porcentaje de nuestros funcionarios están mal utilizados, bien porque se les ha situado en puestos de trabajo que no se corresponden con su especial capacitación, bien porque han sido situados en unidades de dudosa eficacia o necesidad, bien porque no se les incentiva adecuadamente para que se comprometan en destinos de mayor responsabilidad, bien porque no se ha llevado hasta la fecha una verdadera clasificación de puestos de trabajo con definición de tareas y misiones correspondientes a cada uno de ellos.

- Como luego se dirá, contamos con una Función pública «descompensada», en la que llama la atención el escaso número de funcionarios que prestan servicio en las Corporaciones locales, en comparación con los que trabajan en la Administración central e institucional. Nuestro grado de centralización burocrática es muy alto, si lo comparamos con el de otros países del continente europeo. A medida que las Corporaciones locales potencien su gestión, y a medida que las Comunidades Autónomas vayan rectificando el mapa de nuestra Administración, la citada descentralización deberá ser corregida y establecida en su justo término.
- En todo caso, debe aceptarse el hecho de que la Función pública tiene una extraordinaria importancia en la dinámica social y económica de nuestro país. Diversos datos avalan esta afirmación. Los efectivos funcionariales representan más del 10 por 100 de la población activa y alrededor del 25 por 100 de la población activa encuadrada en el sector servicios o terciario, lo que es tanto como decir que uno de cada diez trabajadores pertenece a la Administración, y que de cada cuatro trabajadores que están ocupados en el sector terciario, uno lo está dentro de las organizaciones públicas. Y todavía más. Siguiendo el mismo hilo argumental, utilizando la terminología de JUNQUERA GONZÁLEZ, cabe decir que la «clase social burocrática» española, entendiéndola por tal el conjunto de servidores públicos y de personas de ellos dependientes económicamente, puede estimarse en unos cuatro millones de personas, que representa el 10,61 por 100 de la población total del país.

## 5. RASGOS BÁSICOS EN ESPAÑA

A la hora de determinar cuáles son los rasgos más definidores de nuestra Función pública, se impone una consideración de la misma a partir de la situación actual, en la que se advierte una *clara crisis del funcionariado español*, motivada por dos causas fundamentales: de un lado, la propia crisis de nuestra sociedad sumida en una grave problemática de índole económica y social, de la que obviamente no están ausentes los servidores públicos, y de otro, la inadecuación de una normativa que ha ido quedándose desfasada y que, una vez publicada la Constitución, requiere una urgente puesta a punto en la línea marcada por el propio texto constitucional.

Tras estas previas observaciones, entendemos que la Función pública española presenta estos *rasgos* capitales y más sobresalientes:

### A) *Atomizada*

Nuestra burocracia, construida sobre la idea del Cuerpo, ofrece un elevado grado de atomización y fragmentación, que se advierte en cualquiera de las Administraciones públicas.

En la Administración civil del Estado, el elevado número de Cuerpos y Escalas determina que la estructura burocrática estatal sea rígida, impermeable y extraordinariamente compartimentada. En base a ello, el funcionario ve frenadas sus posibilidades de movilidad, a la vez que la gestión coordinada y unitaria del personal se hace sumamente difícil, por no decir imposible. Y, por lo mismo, no debe sorprender que, dentro de la Administración civil del Estado, lo que predomine a la hora de las actuaciones gestoras y directoras de la política de personal sea el Cuerpo al que el funcionario pertenece; a continuación, el Ministerio en que dicho Cuerpo se encuentra inscrito, y sólo, por último, el bloque general de la Administración pública de la que se depende. Falta, pues, una visión amplia de las cuestiones funcionariales, ya que éstas casi siempre se valoran desde una óptica corporativa o, si se quiere, ministerial, generando lo que se ha dado en llamar el «cantonalismo administrativo» (ENTRENA CUESTA).

Dentro de la Administración institucional, la situación se agrava debido al planteamiento que, entre nosotros, se ha hecho de los

Organismos autónomos, cuya multiplicación y solapamiento constituyen uno de los temas más apremiantes de nuestra Administración. No se trata ya de que existan excesivos Organismos autónomos, muchos de los cuales deberían ser suprimidos o, al menos, refundidos con otros, sino de que en cada uno de ellos se han creado sus propias escalas, grupos o plazas hasta alcanzar la sorprendente cifra de 1.316, que imposibilita *a priori* todo intento de gestión seria y racional en este ámbito de nuestra Administración. En palabras del Diputado socialista RAMOS Y FERNÁNDEZ-TORRECILLA, «lo que habrá que hacer no es reformar esas 1.316 escalas, sino ver cuántos Organismos autónomos hay que suprimir de una manera radical, y estudiar también, por supuesto, qué ahorro supondría para el Erario público y a qué podríamos dedicarlo».

Y en cuanto a la Administración local, a excepción de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios, ahora tan cuestionados y discutidos, cada Ayuntamiento y cada Diputación tiene «su» propio personal, al que no le es permitido cambiarse de una Corporación a otra, por lo que su vinculación a cada Ente local es inalterable e indefinida. Si tenemos en cuenta que en 1982 existían en España 8.023 Municipios, con arreglo a los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística, se alcanzará a comprender sin dificultad que la Función pública local está también muy diversificada y extraordinariamente dividida, y ello pese a que en el Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen local, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, se establece que el Gobierno «podrá crear otros Cuerpos Nacionales de Funcionarios de la Administración Local» diferentes de los arriba mencionados, «cuando así lo exijan las necesidades funcionariales de las Entidades locales». Precepto del que hasta la fecha no se ha hecho uso y que ha quedado inédito, pese a que su aplicación hubiera contribuido a racionalizar un poco el panorama funcional a nivel local.

Y en esta exposición, no debe olvidarse que implantadas las Comunidades Autónomas, a la vista de lo que ordenan la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, aquéllas podrán crear sus propios Cuerpos de funcionarios dentro de la normativa que se dicte, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> del texto constitucional.

B) *Descompensada*

En páginas anteriores se indicó ya el alto grado de centralización que caracteriza a nuestra Función pública, como resultado del modelo centralista de Estado que ha imperado, hasta el cambio político, entre nosotros. La mediocre trayectoria seguida en el pasado por las Corporaciones locales, ante lo que podríamos denominar el «avasallamiento competencial» del Estado, ha generado, como era de esperar, la presencia de una burocracia local escasa poco consistente, hasta cierto punto marginada y, además, inmersa en un peligroso proceso de «desfuncionarización», al que se ha referido MAHÍLLO SANTOS en uno de sus trabajos.

Volviendo a las estadísticas sobre la burocracia en los países comunitarios, con referencia a 1977, el siguiente cuadro ofrece en porcentajes el predominio que en ellos tiene la Administración central o del Estado:

	<i>Porcentaje</i>
Luxemburgo ... ..	78
Francia ... ..	73
Italia ... ..	70
Alemania ... ..	67
Bélgica ... ..	64
Irlanda ... ..	47
Gran Bretaña ... ..	43
Holanda ... ..	43
Dinamarca ... ..	30
Europa de los «nueve» ... ..	59
España ... ..	81

Nuestro país se sitúa a la cabeza, incluso por encima de países tan centralistas como Francia, que, como dice Christine MISTAL, «puede estar segura de seguir siendo todavía largo tiempo la campeona del centralismo», mientras que, en el extremo opuesto, aparecen Dinamarca, Holanda y la Gran Bretaña. En Alemania, por su parte, la Administración federal y los *Länder* se reparten los funcionarios, de forma que dos tercios de los mismos están adscritos al Poder central y el resto a las Colectividades locales.

Con los datos actualmente disponibles, es evidente que el grado de centralización se ha reducido en nuestro país, pero no tanto por el incremento del personal local propiamente dicho, cuanto porque está en marcha el proceso de transferencia de funcionarios desde la Administración del Estado hacia las Comunidades Autónomas.

Proceso que una vez haya culminado en su totalidad alterará profundamente la distribución de los efectivos funcionariales, si tenemos en cuenta que, según declaraciones de Tomás DE LA QUADRA, Ministro de Administración Territorial, habrán de ser transferidos más de 600.000 funcionarios.

Tanto los datos del Ministerio de Hacienda como los facilitados por la Presidencia del Gobierno, y que dan, respectivamente, para la Administración local, unos efectivos de 172.747 y 208.126, son incompletos y no reflejan la realidad en lo que atañe al personal laboral y contratado, que o bien no es contabilizado o bien lo es de manera inexacta e insuficiente. Este personal, por lo demás de difícil cuantificación, debe alcanzar más de 100.000 efectivos en su conjunto, lo que viene a resaltar la gran laguna estadística que aquí se produce y a demostrar, una vez más, la pobreza de nuestras cifras oficiales y la desigualdad de las mismas, según la fuente de procedencia.

En torno a la Administración local conviene, en cualquier caso, hacer dos oportunas *precisiones*. La primera es que nuestras Corporaciones locales *vienen desempeñando un reducido protagonismo económico-social* dentro del esquema general del Estado, por lo que no es de extrañar que su burocracia no sea tan poderosa como fuera de desear. En el conjunto de las diversas Administraciones públicas, el sector local tiene un escaso peso relativo, que viene a ser algo inferior al 10 por 100 de la actividad económico-financiera de las mismas. Concretamente, en el Presupuesto consolidado del sector público para 1981, se situaba en el 10,45 por 100 la participación local en el total de los ingresos de dichas Administraciones, y en el 9,78 por 100 de sus gastos.

La segunda precisión es que las nuevas Corporaciones locales *han acelerado el incremento de sus respectivos colectivos de personal*, tanto en lo que se refiere a los funcionarios como al personal contratado y laboral. Como ha demostrado MARTÍN SECO, entre 1975 y 1980, el número de funcionarios en las Corporaciones locales se elevó en 27.090, pero donde, con toda probabilidad, el incremento ha sido mayor es con relación al personal laboral y contratado preciso para atender las actividades sociales, económicas, mercantiles, etc., asumidas por Ayuntamientos y Diputaciones en la actualidad.

Las tendencias apuntan a un potenciamiento de nuestra Admi-

nistración local, y ello repercutirá, sin duda, en un mayor desarrollo y mejora de sus cuadros de personal y dispositivos burocráticos.

### C) *Desinformalizada*

La Función pública española acusa desde hace muchos años una grave falta de formalización, entendiéndose por tal la debida conformación de sus órganos de dirección y gestión, tanto a nivel general como sectorial, así como de sus líneas estructurales, en que se insertan los puestos de trabajo.

La fragmentación que caracteriza a nuestra Función pública tiene su lógico reflejo en la *inexistencia de unos esquemas superiores* que actúen sobre ella con criterios de unidad, coherencia y globalidad. La división de competencias entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda, el reducido campo de actuación de la Dirección General de la Función Pública, las limitaciones legales en las que se mueve la Comisión Superior de Personal, las incertidumbres gubernamentales a la hora de crear órganos específicos (Comisión Delegada para la Administración Pública, Ministro Adjunto al Presidente para la Administración pública, Secretaría de Estado para la Administración Pública, etc.), son las mejores pruebas de que la Función pública ha venido careciendo de un aparato operativo debidamente diseñado en la cumbre y en sus ramificaciones, con capacidad para sacar adelante una política de personal que responda a pautas inexcusables de eficacia y con vocación de extender su influencia a *todos* los servidores públicos.

De otro lado, hay que contemplar el fenómeno en virtud del cual la figura del Subsecretario, como «Jefe de Personal» de cada Ministerio (art. 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), se ha ido lentamente difuminando al ceder sus competencias de tipo interno en aras de otras de mayor proyección externa y política. Y si bien en los Departamentos se ha configurado —no en todos— la figura del Subdirector General de Personal, no siempre ésta ha gozado de la suficiente capacidad de maniobra como para tan siquiera gestionar la administración de personal del respectivo Ministerio con normalidad y sin grandes pretensiones reformadoras.

Descendiendo ahora a las ramificaciones burocráticas de la Administración, hay que resaltar el incumplimiento de lo preceptuado en la Ley de Funcionarios sobre plantillas orgánicas y clasificación

de puestos de trabajo (arts. 52 y 53), lo que ha ocasionado la aplicación y vigencia de unas estructuras administrativas y orgánicas complicadas, confusas y anticuadas. Algún autor ha hablado del «fracaso del sistema de plantillas orgánicas», señalando que el mismo no tiene justificación aun pensando «en la complejidad de las tareas a realizar», ya que hay que pensar «más bien en la resistencia, tanto pasiva como activa, de numerosos sectores funcionariales, contra la que los loables esfuerzos de la Presidencia del Gobierno nada han podido» (SANTAMARÍA PASTOR).

El resultado de este estado de cosas ha sido, de un lado, la gran *descoordinación* entre las diversas Funciones públicas (central, local, institucional y ahora autonómica) para planificar una política de personal homogénea, y, de otro, la *ambigüedad y confusiónismo* que ha imperado en nuestras organizaciones públicas, por lo que a ordenación y clasificación de puestos de trabajo se refiere.

En cualquier caso, resulta paradójico que en nuestro país, desde el punto de vista científico, los problemas y retos de la organización administrativa no interesan demasiado y apenas atraen la reflexión de los teóricos y expertos. Por contra, la clase política siente una especial tentación hacia la rectificación continuada e incesante de los organigramas de las instituciones en que mandan, haciéndolo muchas veces sin atenerse a propósitos de objetividad, austeridad y simplicidad. La consecuencia es que, desde el prisma orgánico que ahora nos ocupa, nuestra Administración ha de ser valorada negativamente, y su situación repercute en el mismo sentido sobre la Función pública, que arrastra idénticos desajustes y similares fallos.

#### D) *Desprofesionalizada*

La profesionalización de los funcionarios pasa por ser un presupuesto indeclinable para conseguir una Administración pública eficiente, estable y neutralizada.

La dicotomía entre Administración y Política no se presenta clara y la distinción entre ambas áreas es un problema eterno del Derecho administrativo y de la Ciencia política. Sin embargo, aun reconociendo las dificultades que entraña adentrarse en el intento de deslindar los niveles políticos y administrativos, es procedente arbitrar algunas vías que ayuden a proteger la Administración pública de las presiones e interferencias partidistas, políticas o ideológicas.

En España, *la incidencia política sobre la Administración es excesiva*, y ello provoca un clima de politización que llega a campos en los que debiera predominar siempre la objetividad y la imparcialidad. Cuando sucede así, cuando los nombramientos de funcionarios se hacen en base a valoraciones políticas, cuando los cambios de destino o puesto de trabajo se justifican atendiendo a «intereses» partidistas, cuando las reestructuraciones orgánicas se apoyan en motivaciones de grupos, entonces la Administración y la Función pública quedan situadas entre el fuego cruzado de las pugnas y las intrigas llegando a perder su principal valor en las sociedades democráticas, como es el de su estabilidad y el de su continuidad.

*El grado de profesionalización de la Función pública española es pequeño*, en contra de lo que acontece en otros países europeos, en los que el funcionario público queda al margen de las beligerancias políticas y de los resultados en las alternancias por el disfrute del Poder. Al no existir una auténtica carrera administrativa, estando sin fijar legalmente dónde termina el nivel administrativo y dónde se inicia el nivel político, no habiéndose instrumentado las plantillas orgánicas, utilizándose sin medida la libre designación para la provisión de puestos de trabajo, no aplicándose un sistema racional de incompatibilidades, el funcionario se encuentra indefenso frente a las conmociones políticas y la Administración adquiere un tono de parcialidad y dependencia contrario a su verdadera razón de ser.

Para superar la actual desprofesionalización de la Función pública, el camino, a grandes rasgos, es doble: primero, conseguir que *sus miembros estén suficientemente capacitados y adiestrados* en el conocimiento de las técnicas que les corresponda manejar, y segundo, *implantar unos sistemas objetivos de promoción, ascenso y movilidad* que sirvan para proponer una carrera administrativa abierta a *todos* los servidores públicos.

### E) *Verticalizada*

Con este calificativo quiere significarse que la Función pública española se caracteriza por estar configurada más sobre la idea del mando que de la participación, más sobre el concepto de obediencia que el de colaboración, más sobre el principio de la imposición que el de la negociación.

Resulta entonces que, como pasa en la generalidad de nuestras unidades administrativas, el jefe de cada una de ellas se rodea de

un equipo de colaboradores y ayudantes «distanciándose» del resto del personal, que parece quedar «descolgado» y ausente de las actividades y metas a conseguir. Como dice LUCAS TOMÁS, es «un hecho evidente el que la mayor parte de las personas que forman el colectivo mayor ignora o desconoce lo que pretenden los individuos que lo dirigen. La mayoría sabe que los dirigentes tienen sus objetivos, que tienen que alcanzar unos resultados, pero desconocen los porqués y, sobre todo, se comportan como si les diese igual. La situación podría describirse como de transitoriedad permanente, y la desconexión, como la posición normal».

El «alejamiento» de los jefes da lugar, como no podía ser menos, a que el personal a sus órdenes no quiera más que asumir los compromisos indispensables, dado que no encuentra motivación alguna en su trabajo, no tiene cauces participativos para manifestar sus demandas y reivindicaciones, no se siente valorado en la tarea que lleva a cabo. Surge entonces un sentimiento difuso, pero muy real, de desmoralización, frustración, marginación e impotencia, que invade las oficinas públicas y frena la voluntad de trabajo de quienes en ellas están destinados.

*Nuestra Función pública es, pues, mínimamente participativa.* Aparece como seccionada en dos diferentes bloques, el del equipo directivo y el del resto de los funcionarios, a nivel de Ministerio, de Organismo autónomo, de Corporación local. El acceso a órganos tan teóricamente importantes como la Comisión Superior de Personal o las Juntas de Retribuciones está cerrado para los representantes de los funcionarios y para sus organizaciones y asociaciones profesionales o sindicales. *Sólo el Cuerpo al que se pertenece actúa como vehículo de reivindicaciones profesionales o laborales, a falta de otros medios más adecuados y mejor dispuestos para canalizarlas.* Y, en consecuencia, los grupos que tienen más poder en el seno de la Administración son los que ganan las batallas, aun sabiéndose, por parte de todos, que no son ni los que tienen mayor caudal de necesidades a remediar ni los que pueden alegar un más alto espíritu de servicio en favor de los intereses generales.

### III. EL PODER DE LA BUROCRACIA

Quedaría incompleta esta introducción si en ella no se abordara el tema crucial de la burocracia en cuanto grupo que tiende al do-

minio del poder y a instalarse en los puntos clave de la economía, la política, la cultura, la industria, etc.

Con las anteriores palabras, es obvio que nos centramos en los sectores funcionariales que por su situación en los esquemas administrativos, en las organizaciones estatales y paraestatales, están en condiciones de usufructuar notables parcelas de poder y de influir, de formas múltiples, en las decisiones que adopten los máximos órganos políticos del Estado. Cobra así su verdadero sentido la matización de Alejandro NIETO cuando dice que «el llamado poder de los burócratas ha de sonar muy extraño en los oídos de las mecánografas», lo que es tanto como recordar que sólo determinados Cuerpos y sólo determinadas castas funcionariales intervienen decisivamente en la vida del país y se colocan estratégicamente a efectos de acrecentar su evidente protagonismo político, económico y social.

Entre nosotros, una corriente doctrinal *identifica* a los burócratas, como se acaba de indicar, con los grupos funcionariales que tienen poder y, además, influyen sobre el Poder. Para los autores que defienden esta identificación burócrata igual a funcionarios con poder, el concepto de Función pública es más amplio y extensivo, de modo y manera que si los burócratas forman parte de la Función pública, no toda la Función pública está integrada por burócratas, que se convierten así en una parcela predominante, característica y cualificada de aquélla. Tal planteamiento doctrinal es, desde luego, discutible, pero dada su simplicidad vamos a aceptarlo en las páginas siguientes a efectos de facilitar nuestra exposición.

## 1. DIFERENCIAS CORPORATIVAS

Si, como ha escrito BAENA DEL ALCÁZAR, «los burócratas son en España, en buena parte, protagonistas del Poder político y económico», lo primero que es observable, empíricamente hablando, es que aparecen *ubicados en lo que solemos llamar los grandes Cuerpos de la Administración española*. Como ha señalado Jean-Claude THOENING, «los estratos dirigentes ocupan un lugar aparte en el seno de la Función pública. Aparentemente, dos universos totalmente diferentes coexisten y se ignoran mutuamente: la masa del personal de ejecución y los cuadros subalternos y el pequeño mundo de los grandes Cuerpos». Y, entre nosotros, Alejandro NIETO ha

insistido en la misma idea al recordar que «no todos los Cuerpos ocupan la misma posición», ya que «hay unos privilegiados, prepotentes, que dominan zonas importantes del Poder, mientras que otros se encuentran en una situación inferior, dominados por los anteriores en cierta relación de vasallaje». Quiere decirse, pues, que tanto la Función pública española como la de otros países no es un bloque uniforme, sino segmentado y estratificado, en cuyos niveles más altos se encuentran los que se han dado en llamar «*élites* burocráticas». Son éstas las que, debidamente establecidas en el aparato del poder del Estado, ejercen una gran influencia y se comportan con tal fuerza y unidad que sus actuaciones resultan decisivas a la hora de interpretar y explicar las realidades, finalidades y metas de la Administración pública.

De esta manera, se consolida una curiosa *inversión* que va a trastocar en profundidad toda la concepción de la Función pública en nuestro tiempo. Si, en épocas pasadas, la concepción predominante, en virtud de las circunstancias sociales imperantes, era la de que el funcionario se comportaba como un simple instrumento al servicio de los políticos y los gobernantes, con posterioridad, debido a la creciente expansión de los fines del Estado y a la tecnificación de sus funciones, hay un cambio radical que se acentúa actualmente. Dicho cambio consiste en que es ahora el político el que, hasta cierto punto, queda supeditado al funcionario (el burócrata), cuya formación, cuyos conocimientos, cuya preparación técnica y jurídica, le permiten un despliegue de intervenciones influyentes en las zonas mismas o cercanas del Poder.

A la hora de justificar esta creciente hegemonía de las *élites* burocráticas, más allá de las puras razones históricas acabadas de esbozar, es posible especificar tres cualidades que adornan a las mismas: Primera, la *permanencia*, ya que el funcionario es el elemento que encarna la continuidad del Estado y que, frente a las tendencias partidistas y disgregadoras de los políticos, se constituye en una especie de guardián del interés general (E. SULEIMAN). Segunda, la *cohesión*, ya que el burócrata público se caracteriza por sus tradiciones, sus ritos, sus hábitos comunes, mientras que el político se deja arrastrar por la división y el enfrentamiento. Y tercera, la *competencia*, por cuanto que el desarrollo de la ciencia y de la técnica obliga a los políticos a encomendarse a los consejos de los funcionarios que, por su preparación, están dispuestos a prestarlos. Esta trilogía de características son las que hacen que el lla-

mado «poder administrativo» se vaya afirmando hasta erigirse en un poder compacto, bien entramado, que diríamos aspira a extender el ámbito de sus dominios y a penetrar incesantemente en todas las áreas de la vida político-social.

## 2. ZONAS DE PENETRACIÓN

La burocracia tiene abiertas una serie de vías que le permiten hacerse presente en la sociedad con un peso específico decisivo y definidor de sus actitudes y comportamientos.

Los burócratas se sitúan, en primer lugar, en la *esfera política*, donde su participación es muy intensa y real. Así tenemos que, entre nosotros, los funcionarios de alto nivel dominan, cuando no patrimonializan, los Ministerios y Organismos autónomos, y, sobre todo, tienen una cota de participación sustancial, tanto en el Gobierno como en las Cortes Generales. Baste recordar al respecto que en la anterior legislatura, de los 350 Diputados componentes del Congreso, 123 eran funcionarios, y de los 208 Senadores, lo eran 46. Según estos datos, casi la tercera parte de los parlamentarios eran funcionarios, proporción más baja que en las antiguas Cortes del régimen de Franco, en que el porcentaje llegó a ser casi de la mitad (revista *Actualidad Económica*).

No menos espectacular es su intervención en la *economía del país* y en los centros neurálgicos donde se discute, programa y realiza la actividad económica, tanto del propio Estado como de los empresarios privados. Burocracia y economía son conceptos que se interrelacionan muy estrechamente, por cuanto que los burócratas de los altos Cuerpos simultanean su condición de tales con la de directivos de las grandes empresas públicas y privadas. BAENA DEL ALCÁZAR, entre otros, ha estudiado el tema formulando una serie de conclusiones que inducen a un resultado muy significativo: la fuerte implicación de los burócratas en el poder económico y financiero. Y en informes recientes se ha señalado, por ejemplo, que un total de 720 funcionarios civiles forman parte de los Consejos de Administración de empresas públicas o privadas (BAENA DEL ALCÁZAR y GARCÍA MADARIA).

A la vista de los datos disponibles, combinando la penetración política y económica de nuestros burócratas, BAENA DEL ALCÁZAR

ha llegado a calificar con razón a éstos como «el grupo detentador del máximo poder político y económico en España».

### 3. TÉCNICAS DE ACTUACIÓN

Los burócratas llevan a cabo sus objetivos *prevaliéndose* doblemente de su ubicación estratégica en el seno de la Administración pública y de su competencia técnica, que «confiere a la burocracia una autoridad y una legitimidad propias, que se apoyan sobre la posesión de un saber, que le permite oponer su independencia técnica a la dependencia política de los gobernantes» (Jacques CHEVALIER y Daniele LOSCHAK). A partir de esta doble consideración, es posible fijar los modos a través de los cuales el burócrata ejerce su poder sobre los centros de decisión e influye en el curso de la vida política y social.

En primer lugar, los burócratas están presentes en el *proceso legislativo*. No sólo porque, como se ha indicado más arriba, tienen una significativa presencia en el Congreso de los Diputados y el Senado, sino también porque atraen hacia sí las fases iniciales del proceso legislativo. Efectivamente, la elaboración de los proyectos de Ley y de los Decretos y Ordenes ministeriales se encomienda a los funcionarios especialmente cualificados, que, por tanto, ya desde los primeros momentos en que se pone en marcha una disposición o norma pueden intervenir de una manera muy intensa dando a éstas una redacción u otra, un enfoque u otro, una orientación u otra, según sus intereses y atendiendo a sus propias conveniencias.

En segundo lugar, la burocracia domina el *Poder ejecutivo*, ya que en el mismo se encuentra establecida y a él pertenecen los Cuerpos de funcionarios que la integran. Por tanto, el burócrata asesora a los políticos, ocupa los altos cargos de la Administración, ejecuta las decisiones administrativas, participa en las reformas estructurales y funcionariales y en ocasiones patrimonializa y monopoliza ámbitos enteros de Ministerios y Organismos autónomos. Y si saltamos al nivel político propiamente dicho, la invasión burocrática es clara desde el momento que llega hasta el Gobierno, mediante el nombramiento de Ministros, y hasta las cimas de la Administración, a través de la designación de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores generales, Presidentes de Organismos autónomos, Gobernadores civiles, Directores territoriales ministeriales, etc.

Y, en tercer lugar, la burocracia extiende sus influjos y fronteras hasta el *Poder judicial*. En definitiva, la organización judicial española está montada según pautas burocráticas y quienes la forman, en sus estratos más elevados, pertenecen a Cuerpos de funcionarios, se rigen por hábitos y tradiciones comunes a los de otros servidores públicos y sus comportamientos responden a un modo de ser que no se diferencia demasiado del de éstos.

Resumiendo la trascendencia que la burocracia tiene en España, es posible hacer dos *formulaciones* finales de interés: La primera es que *los burócratas desempeñan un protagonismo excesivo* en la vida nacional, y por ello es acertada la afirmación de José Luis LEAL de que «en el sistema actual, el peso de los funcionarios en la vida política es a todas luces excesivo», añadiendo que «para quien quiera dedicarse a la política, circunstancial o plenamente, la vía privilegiada de hecho es la de la Función pública». Y la segunda es que *el poder burocrático es muy fuerte y compacto entre nosotros*, como se ha demostrado en diversas ocasiones en las que se han torpedeado reformas, paralizado iniciativas, frenado propuestas de diversa índole, precisamente porque no sintonizaban con las pretensiones y privilegios de las *élites* burocráticas. En este sentido, es bueno traer aquí a colación la frase de Karlw DEUTSCH cuando afirma que «la Administración puede hacer o destruir una política. Los burócratas pueden fingir que ejecutan una política o una ley, cuando en realidad la están saboteando».

#### IV. LA POLITICA DE PERSONAL

##### 1. NECESIDAD

La gran trascendencia, tanto cualitativa como cuantitativa, que tiene en nuestro tiempo la Función pública, justifica que los Estados se preocupen, a través de los correspondientes órganos, de llevar a cabo una adecuada política de personal en el sector público que sirva para un mejor aprovechamiento de las capacidades y aptitudes de los funcionarios.

Como ha escrito André MOLITOR, «la misión esencial de una política de la Función pública es la de responder a los objetivos de la organización y la de hacerla flexible y adaptable al cambio». Misión que ha de verificarse arrancando de una verdadera voluntad política que quiera modernizar la Función pública, ponerla al día,

para que, primero, cumpla las tareas que le corresponden en pleno siglo xx, y que son fundamentalmente de satisfacción de las necesidades sociales y de prestación de servicios, y, segundo, ayude a la plena realización humana y profesional de los hombres que integran el funcionariado, y que deben estar en continua línea de superación de su dedicación, de su formación y de su efectividad.

La política de personal en la Administración pública es hoy una *exigencia de primera magnitud* dentro de la globalidad de los problemas que acosan a los Estados modernos. Los servidores públicos forman un colectivo voluminoso en el seno de cada país; sus retribuciones absorben cantidades crecientes en las partidas presupuestarias; el cambio social demanda de todos, y también, por supuesto, de los servidores públicos, una renovación ininterrumpida de sus técnicas y conocimientos; las situaciones de crisis en el empleo repercuten sobre la Administración y la obligan a una actitud beligerante de colaboración y solidaridad; la complejidad en el engranaje de la Administración pública y de todos los organismos e instituciones que en ella se inscriben; el ascendente intervencionismo estatal en campos hasta ahora inéditos o menos explotados hasta ahora, tales son algunas de las razones que respaldan la necesidad de la política de personal referida a todo el bloque, diversificado y múltiple, del personal al servicio de la Administración.

## 2. CARACTERÍSTICAS

Esta política, para resultar útil, deberá estar adecuadamente *instrumentalizada* por medio de unos órganos creados al efecto y en los que se discuta, programe y diseñe las grandes directrices a seguir, tanto a nivel general de todo el Estado como de las diversas Administraciones, con la consiguiente proyección organizativa en otras unidades intermedias e inferiores. Otra condición es la de que sea una política *globalizada*, de tal manera que sus efectos alcancen a *todo* el personal público, en evitación de reacciones o decisiones que rompan el sentido de unidad que ha de caracterizar la gestión y administración de dicho personal. También interesa mucho que sea una política no cerrada sobre sí misma, sino *solidaria* con otros ámbitos, como pueden ser el laboral, el educativo, el cultural, el industrial, etc. Asimismo, la política que se propone ha de caracterizarse por ser *participativa*, a fin de que, en los órganos que la configuren, la representación funcional sea auténtica y permita una

implicación real y responsable de todos los servidores públicos en las medidas que se adopten. Además, cabe predicar de ella que sea *previsional*, es decir, anticipativa, previsor, lo que requiere un conocimiento exacto de los colectivos afectados y de sus principales variables y una programación de las medidas a medio y largo plazo que no se limite a soluciones coyunturales o a propuestas oportunistas. Y, por último, es preciso adicionar la idea de *integral*, para que esta política no se limite al aspecto meramente jurídico, sino que abarque también las vertientes económica, laboral, financiera, técnica, etc., abandonando así una concepción unilateralmente formalista que hoy ya no tiene posibilidades de vigencia.

De esta manera, la gestión del personal público *cobra una nueva dimensión y alcanza una proyección e importancia* que, en muchos Estados, actualmente no tiene. La infravaloración que hasta la fecha ha tenido dicha política ya no es aceptable y, en el futuro, los Estados habrán de revisar esta posición pasando de un tratamiento de los recursos humanos, entendido como una función meramente operacional, a otro en el que destaquen la previsión, la adaptabilidad y el dinamismo de la gestión.



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

III. ESTADISTICA

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY  
5800 S. UNIVERSITY AVENUE  
CHICAGO, ILLINOIS 60637  
TEL: (773) 835-3100  
FAX: (773) 835-3100  
WWW: WWW.CHEM.UCHICAGO.EDU