

LA DIRECCION DE LA FUNCION PUBLICA

35.085.2

Por PEDRO GARCIA PASCUAL.

El autor estudia las consecuencias de la inexistencia en España de un servicio, similar a los que existen en gran número de países, encargado de los funcionarios públicos, cuya principal misión sería velar por la aplicación y estricta observancia de los preceptos contenidos en el Estatuto de Funcionarios, para evitar de este modo una situación de inaplicación, similar a la relativa al Reglamento de 7 de septiembre de 1918.

I. ORGANO NECESARIO PARA LA APLICACION Y CUMPLIMIENTO DEL ESTATUTO DE FUNCIONARIOS

DEFECTO DEL REGLAMENTO DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 1918

Hay quien piensa que el Reglamento de Funcionarios de 1918 es una norma, si no perfecta, sí al menos buena; y que la única razón que explica el porqué de la situación un tanto desordenada en que actualmente se encuentra el régimen legal de los funcionarios públicos en España no es otra que la inaplicación o incumplimiento de dicho Reglamento. En consecuencia, consideran que para arreglar la actual situación no es necesario promulgar un nuevo Estatuto de Funcionarios, sino únicamente aplicar o hacer cumplir el citado de 1918.

Los que así piensan no calan hondo en el problema. No se han cuenta que el mayor defecto que puede tener una norma es no reunir los elementos necesarios para hacerse cumplir, y, por ende, la principal preocupación que siempre deberán tener los legisladores es la de dotar a la norma legal de esos elementos necesarios para garantizar su cumplimiento.

Si no los posee, aunque su normatividad aisladamente considerada sea muy encomiable, será letra muerta desde su nacimiento. No servirá para nada.

Los autores del Reglamento de 1918 deberían haber tenido en cuenta que la misión de dicho Cuerpo legal era la de regular las relaciones entre la Administración y sus funcionarios, y que esto lleva consigo grandes dificultades.

Quando se regulan las relaciones entre la Administración y sus funcionarios—materia propia del Estatuto de Personal—, sucede con harta frecuen-

cia que se desdibujan los perfiles de diferenciación de los sujetos de las expresadas relaciones; pues si bien la Administración es distinta del conjunto de sus funcionarios, no hay que desconocer que estos funcionarios constituyen el elemento personal de la Administración. Entonces puede caerse en dos situaciones que son, al mismo tiempo, contrapuestas y viciosas: unas veces, la personalidad de la Administración se robustece extraordinariamente en detrimento de la de sus funcionarios; otras, por el contrario, los empleados son la parte fuerte y la débil es la Administración. En el primer caso, los funcionarios encontrarán serias dificultades para hacer valer sus derechos. En el segundo, la personalidad de la Administración quedará como diluída en la de los funcionarios. Ejemplo claro de este segundo supuesto lo vemos cuando la Administración—representada por el Ministerio de Hacienda, por ser el órgano competente en materia de retribución de personal—desconoce la existencia de algunas retribuciones percibidas por determinados grupos—Cuerpos o plantillas—de funcionarios.

Lo primero que habrá que establecer en las disposiciones reguladoras del régimen legal de los funcionarios públicos será, por tanto, un sistema que permita hacer viables y garantizar los derechos y obligaciones que se establezcan en esas mismas disposiciones.

II. LOS SERVICIOS DE LA FUNCION PUBLICA EN EL EXTRANJERO

A) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE SU CREACIÓN

En muchos países extranjeros se han resuelto estos problemas precisamente así, creándose órganos—llamados de la función pública—, que, aunque son de muy distintas características, tienen en común todos ellos la circunstancia de ocuparse principalmente de las relaciones entre la Administración y sus funcionarios.

La creación de estos servicios empezó a producirse desde hace un siglo, y constituye una tendencia general. J. J. Ribas, en su libro *Les Services de la Fonction Publique dans le monde*, divide en tres períodos la evolución histórica de la creación de dichos servicios.

El primero comprende la segunda mitad del siglo XIX y el siglo XX hasta el comienzo de la primera guerra mundial. Entonces nacen las primeras Comisiones del "Civil Service". En 1855, la de Inglaterra. En 1887, la de los Estados Unidos, y en 1908, la de Canadá.

El segundo período comprende desde la primera guerra mundial a la

segunda, y en él se crean algunos órganos que a veces siguen las directrices de las Comisiones del "Civil Service" y otras veces no. Es un ejemplo de los primeros la Comisión del "Civil Service" creada en Tailandia en 1932, y de los segundos la Oficina de Personal de Suecia creada en 1927, la de Noruega en 1936, la de Brasil en 1937 y la de Bélgica en 1938.

El tercer período comienza a partir de la segunda guerra mundial. En él se crean estos servicios en la U.R.S.S. en 1941. En Francia, Luxemburgo y Holanda en 1945. En Yugoslavia y en Puerto Rico en 1947. En Suecia en 1950.

Después de la guerra la influencia de los vencedores se hace sentir en este aspecto. Así, en el Japón se crea en 1948 un órgano inspirado en la Comisión del "Civil Service" de EE.UU. También en Alemania Occidental se crea una Oficina en 1953. En los nuevos países Paquistán e Israel se crearon en 1948 y en 1950, respectivamente, y asimismo en Grecia, en 1951.

Esta tendencia continúa en muchos países, principalmente de Hispanoamérica, Africa y Oriente Medio, donde se está trabajando en pos de la creación de esta clase de órganos.

B) CLASES Y DEPENDENCIA

Los servicios de la función pública a veces son independientes en relación con los demás órganos de la Administración. Así, las Comisiones del "Civil Service", que, a imagen de Inglaterra, existen también en otros países, como Estados Unidos, Canadá, Tailandia, Paquistán, Japón (Autoridad Nacional del Personal), Israel y Puerto Rico.

Otras veces dependen de la Presidencia del Gobierno, como la Dirección de la Función Pública de Francia, el Servicio de la Administración General de Bélgica, el Servicio Central de Personal de Luxemburgo, el Comité y las Oficinas de Personal de la República Federal Alemana, la Comisión Federal de los Cuerpos Administrativos de la U.R.S.S., el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil.

También pueden depender del Ministerio de Finanzas, si bien en este caso suelen tener un cometido menos general, referido principalmente a las cuestiones económicas. Son órganos de este tipo la Oficina de Personal de Siria y la Oficina de Sueldos y Salarios de Noruega.

Al lado de estos servicios existen en algunos países organismos de representación, que en ocasiones lo son solamente del personal y en otras lo son tanto del personal como de la Administración. Entre ellos podemos citar los "Whitley Council" de Inglaterra, el Consejo Superior de la Función Pública de Francia, el Comité General de Información Sindical de Bélgica,

la Comisión Central para la Información Organizada de los Funcionarios de Holanda, la Comisión Paritaria Interministerial de Suiza y la Comisión Central para las Cuestiones de Funcionarios de Yugoslavia. Noruega e Israel tienen unas convenciones colectivas entre el Gobierno y las Organizaciones de funcionarios.

C) ESTRUCTURA Y COMETIDO

Las Oficinas de la función pública están estructuradas de muy distinta manera. Por un lado tenemos las Comisiones del "Civil Service", que suelen tener unas funciones muy amplias, y, por el otro lado, las direcciones de tipo continental europeo.

a) *Comisión americana del "Civil Service"*

Su cometido es muy grande, tanto que puede perfectamente considerarse como un Ministerio de la Función Pública. En ella trabajan 5.500 empleados.

La Comisión propiamente dicha está formada por el presidente y dos vocales, que son nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, de acuerdo con el Senado, sin que en ningún caso más de dos de los miembros puedan pertenecer al mismo partido político.

El presidente de la Comisión nombra el secretario general de la misma, que es el principal delegado de dicho presidente, al que sustituye en ausencias y enfermedades. A su vez, el secretario general está asistido por un adjunto.

Además de lo que hemos llamado Comisión propiamente dicha, existen los servicios administrativos, al mando de los cuales está un Jefe encargado de la dirección y control. Estos servicios son los siguientes:

Servicio de Organización y Métodos.

Servicio de Publicaciones.

Servicio de Estadísticas.

División de Presupuestos y Finanzas.

División de Material y de Personal Subalterno.

Biblioteca.

Servicio de formación de los cuadros superiores de la Función Pública.

División de Información.

División de Control.

Servicio Jurídico.

División de Personal.

Servicio de Ayuda a los Veteranos de Guerra.

Además de estos servicios administrativos, existen los servicios de acción (“Operating Activities”), entre los que se encuentran los siguientes:

División de Exámenes y Colocación.

División de Información.

División Médica.

División de Clasificación de Empleos.

División de Clases Pasivas.

División encargada de la custodia y puesta al día de los expedientes personales de los funcionarios.

Existen además diversos Comités. Así el “Fair employment board”, o Comité de no discriminación, encargado de velar porque las elecciones de los candidatos a los distintos puestos de la Administración sean hechas en función del valer y de las actividades de dichos candidatos, sin tener en cuenta su raza, color, religión u origen. El Comité de Revisión, encargado de revisar los casos concernientes a la lealtad de los funcionarios. La Oficina de Apelaciones o Reclamaciones de los Funcionarios. El Consejo de Personal, compuesto de los directores de personal de los distintos servicios y organismos gubernamentales y de los representantes de la Comisión y de la Oficina de Presupuestos, que se ocupa de estudiar los distintos reglamentos, programas y métodos referentes a los funcionarios con vistas a mejorar la organización y funcionamiento del personal en general.

Existen también servicios regionales de la Comisión americana del “Civil Service”, que son catorce, más las Oficinas de Los Angeles y Honolulu, los cuales está estructurados a imagen de la propia Comisión principal.

b) *Comisión del “Civil Service” de Israel*

También existen Comisiones del “Civil Service” de un contenido mucho más reducido, como es la de Israel, en la que trabajan 80 empleados y se ocupa de 30.000 funcionarios aproximadamente. Tiene su sede central en Jerusalén y las oficinas regionales en Tel-Avic y Haifa, y está dirigida por un comisario del “Civil Service”, que depende del primer ministro. Dicho comisario está asistido por una Oficina consultiva compuesta por el “State Comptroller” y por los directores generales de los Ministerios de Justicia, Trabajo y del Interior y un representante del Ministerio de Comunicaciones.

Las Secciones que constituyen sus servicios administrativos son: la de Organización y Métodos, Movimiento de Personal, Selección y Reclutamiento y Formación Profesional.

c) *La Dirección de la Función Pública en Francia*

Como prototipo de órgano de la Función Pública de tipo continental europeo, podemos estudiar la Dirección de la Función Pública en Francia. Está integrada en la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo el jefe de la misma el propio presidente del Consejo de Ministros, si bien generalmente delega sus funciones propias de esta materia en un vicepresidente del Consejo, en un ministro del Gobierno o en un secretario del Gobierno de la Presidencia del Consejo.

Desde el punto de vista administrativo, esta Dirección está integrada en el Secretariado General del Gobierno, que es el órgano administrativo central de la Presidencia del Consejo. El servicio propiamente dicho está dirigido por un director nombrado en Consejo de Ministros y un subdirector. Los funcionarios que prestan sus servicios en la Dirección no son más que 30, entre administradores civiles (funcionarios superiores), secretarios de Administración y agentes de Ejecución.

Está dividida en las siguientes Secciones:

- 1.ª Estudio General de los Estatutos.
- 2.ª Reclutamiento.
- 3.ª Métodos.

Aunque de derecho la Dirección está compuesta de los tres servicios expresados, de hecho funciona apartándose del sistema rígido tradicional de estructura orgánica, puesto que las verdaderas unidades administrativas para el desempeño de sus funciones están constituídas por equipos de trabajo que se forman para resolver o realizar un cometido determinado y que están dirigidos por un administrador civil.

En la ley de creación de esta Dirección de la Función Pública se estableció la creación de un Comité Administrativo de la Función Pública, presidido por el secretario general del Gobierno y compuesto por el director de Presupuestos, los secretarios generales de los grandes Cuerpos del Estado y los directores de Personal de los distintos Ministerios; pero este Comité ha desaparecido. Sin embargo, se celebran periódicamente reuniones presididas por el director de la Función Pública, a las que asisten, de una parte, los directores de Personal de los distintos Ministerios y, de otra, los delegados de los funcionarios en el Consejo Superior de la Función Pública, que es un órgano paritario consultivo presidido por el presidente del Consejo y compuesto por 24 miembros, de los cuales 12 representan a la Administración y otros 12 a los funcionarios.

La Dirección de la Función Pública de Francia es el órgano encargado de la dirección de la política de la Función Pública, realizando el estudio,

la impulsión, la coordinación y la fiscalización. La carrera administrativa particular y la actividad profesional de cada funcionario compete a las Direcciones de Personal de cada Ministerio. En lo relativo a gastos y retribuciones, sigue teniendo competencia la Dirección del Presupuesto; y lo relativo a reclutamiento y formación de los Cuerpos superiores corresponde a la Escuela Nacional de Funcionarios.

Las funciones más características e importantes de dicha Dirección están establecidas en el artículo 15 de la Ordenanza de 9 de octubre de 1945 y en el artículo 17 de la ley de 12 de octubre de 1946, y son principalmente las siguientes:

- 1.ª Velar por la ejecución y cumplimiento del Estatuto General de Funcionarios y de todo lo concerniente a la elaboración de los estatutos particulares aplicables a las distintas clases de funcionarios.
- 2.ª Fijar las reglas generales para la selección y recluta de funcionarios.
- 3.ª Ocuparse de las cuestiones relativas a la retribución de funcionarios, en estrecha relación con el Ministerio de Finanzas.
- 4.ª Estudiar todo aquello que tienda a mejorar la organización de los servicios públicos y la estructura de la Administración de los distintos servicios, y el perfeccionamiento de los métodos de trabajo.
- 5.ª La recopilación de la documentación y estadísticas generales referentes a la Función Pública.

d) *El Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil*

Otro ejemplo de órgano de la Función Pública del tipo continental europeo es el Departamento Administrativo del Servicio Público (D.A.S.P.) de Brasil. Es directamente dependiente del Presidente de la República, que es el único jefe del Poder ejecutivo. El jefe de la D.A.S.P. es un director general asistido de un asesor jurídico y un Consejo de Administración. Forman parte de este Consejo los directores de Personal y los directores de Presupuestos de diversos Ministerios, así como los jefes de las distintas secciones o divisiones del propio D.A.S.P.

Estas divisiones o secciones son las siguientes:

- 1.ª Presupuestos y organización.
- 2.ª Personal.
- 3.ª Selección y perfeccionamiento.
- 4.ª Edificios públicos.

Tiene como servicios auxiliares los “Cursos de Administración”, el “Servicio de Documentación”, que edita la *Revista Serviço Público*, y el “Servicio de Administración”.

Existen asimismo en algunos Estados miembros de la Unión del Brasil órganos territoriales de la Función Pública, constituídos a semejanza del D.A.S.P.

III. ESPAÑA ANTE LOS SERVICIOS DE LA FUNCION PUBLICA

SITUACIÓN ACTUAL

Ya hemos dicho que el vigente Reglamento de Funcionarios de 1918 no establece ningún órgano que se ocupe de la Función Pública, y esto ha sido, sin duda, la causa de su inaplicación, que ha conducido a una extraordinaria multiplicidad de regímenes legales de funcionarios, establecidos sin unidad de criterio. Esto es, asimismo, causa de una extraordinaria desigualdad entre los distintos servidores del Estado. Cada Ministerio tiene su régimen y en cada Cuerpo sucede lo mismo. Así, unas veces de derecho y otras de hecho, son distintas las características de Cuerpos que cumplen una misma misión; desiguales, también, las retribuciones de sus funcionarios, aunque los sueldos bases sean iguales, las horas de trabajo, las incompatibilidades, las situaciones administrativas, etc. Sucede que algunos organismos tienen un exceso de funcionarios, y en otros, por el contrario, faltan, sin que exista un procedimiento ordinario para hacer el debido acoplamiento. Las supresiones de órganos dan lugar a problemas de personal que no tienen ninguna relación con los problemas también de personal que surgen al crearse al mismo tiempo otros organismos nuevos.

Todo esto podría subsanarse regulando de manera unitaria todo lo concerniente a funcionarios (esto ya lo hizo el Reglamento de 1918), y además estableciendo en dicha regulación un sistema que garantizase el cumplimiento y la aplicación de sus preceptos, mediante la creación de un órgano encargado de la función pública.

El primer paso en este sentido está ya dado. El artículo 13 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado sienta la base de la unidad de órgano al disponer en sus apartados 7.º y 8.º, que corresponden al Presidente del Gobierno, proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, métodos de trabajo, procedimiento y *personal de la Administración pública*, así como velar por el cumplimiento de las vigentes. Y *cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado* no pertenecientes a Cuerpos especiales y, en general de todo lo relativo a su régimen jurídico.

Ahora sólo resta dar verdadera efectividad a estas normas, desarrollándolas y concretándolas debidamente y estructurando el órgano que se ocupe de todas estas cuestiones.