

LA DIRECCION GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA. SU COMPETENCIA

35.075

Por JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE

En España algunos especialistas atribuyen la falta de eficacia de los preceptos del Estatuto de Funcionarios de 1918 a la inexistencia de un órgano encargado de la administración centralizada del personal. En este trabajo se estudia la solución dada al problema en diversos países y al esquema de la más adecuada para nuestra organización administrativa.

I. SIGNIFICADO DEL TERMINO FUNCION PUBLICA

En primer lugar conviene precisar lo que el término función pública significa, ya que en algún momento se ha criticado el uso de dicha expresión precisamente por no haber captado lo que con ella se quiere indicar.

La expresión función pública es susceptible de ser entendida en doble sentido: objetivo y subjetivo.

En sentido objetivo deberá entenderse por función pública la actividad realizada por una persona u órgano de derecho público y, genéricamente, toda la actividad o función del Estado independientemente de que tenga un carácter legislativo, político, administrativo o judicial. En sentido subjetivo, por el contrario, por función pública se entenderá el conjunto de personas que encarnan a la Administración. La Administración, persona moral, necesita a su servicio de personas físicas que por ella obren y cuyas consecuencias se imputen no al individuo que ha obrado (funcionario), sino a la organización administrativa. Pues bien, el conjunto de esos individuos que actúan por la Administración y todos los problemas a ellos referentes es lo que se conoce con el nombre de *función pública*. Tal es el significado que que al término se da en Derecho administrativo francés a partir de la obra de NEZARS (*Théorie juridique de la Fonction publique*. Paris, 1901), y que, por su influencia, vemos usado en España. Así J. J. RIBAS (*Les services de la fonction publique dans le monde*. Bruselas, 1956, p. 7), dice: «Hablar de función pública es, en resumen, hablar de los problemas del personal: reclutamiento, régimen disciplinario, retribución... que se presentan al Estado en cuanto patrono.» Se puede criticar la expresión

por suponer un abuso del lenguaje, pero la verdad es que resulta expresiva y se ha impuesto su utilización.

(En todos los países, en la hora actual, los problemas del funcionario adquieren una gran importancia. El aumento de los fines del Estado y, como consecuencia, el intenso intervencionismo estatal, ha llevado a un aumento considerable del personal a su servicio. A la Administración, de tipo puramente negativo de la época del Estado liberal como consecuencia de la concepción del Estado y de sus fines entonces reñantes, ha sucedido un concepto positivo de la misma. No le basta ya a la Administración garantizar el orden, la libertad y el ejercicio de sus derechos a los particulares, sino que le es necesario realizar una actividad de carácter positivo, satisfacer en número cada vez mayor necesidades que los administrados por sí no pueden cubrir; surgen así, al lado de la actividad de policía, las actividades de fomento, servicio público y la que VILLAR PALASÍ denomina actividad industrial, con intensidad cada vez mayor, exigiendo un número considerable de personas al servicio de la Administración pública.)

Este aumento del número de funcionarios explica sin más la necesidad en que se encuentran los poderes públicos de proceder a su reforma, ya que sería una quimera pretender contar con una eficiente administración si el personal a su servicio se encuentra regulado por normas y principios anticuados.

Hasta tal punto adquiere importancia la reforma del funcionariado que en alguna ocasión se ha identificado reforma administrativa con reforma de la función pública. Sin que ello sea exacto, puesto que la reforma burocrática no es más que un aspecto del vasto programa moderno de reforma de la Administración pública, no puede desconocerse la fuerte importancia que dentro del mismo adquiere.

Por lo que se refiere a nuestra patria, sin entrar aquí en un más detallado examen de las excelencias y defectos de nuestra legislación de 1918, todavía vigente en sus grandes líneas, a cuya cuestión se ha dedicado reiteradamente la atención, hemos de decir que indudablemente la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre del mismo año, eran excelentes disposiciones para su época, que fueron desbordados por el correr de los tiempos que exigían nuevas soluciones.

Así vemos cómo el Reglamento de 7 de septiembre de 1918 se refiere únicamente a los Cuerpos generales de la Administración del Estado, *al lado de los cuales, por imperiosa necesidad administrativa,*

fueron surgiendo Cuerpos especiales con sus disposiciones particulares, hasta crear un conglomerado de normas realmente alarmante y falto de sistema y unidad. Faltaba el órgano central encargado de las cuestiones referentes a la función pública que coordinase dichas disposiciones y realizase una política uniforme de acuerdo con los criterios y principios señalados en la Ley de Bases de julio de 1918. Este es, sin duda, uno de los mayores defectos del Estatuto de 1918 y el que a nosotros nos interesa resaltar aquí.

II. NECESIDAD DE UN ORGANO CON COMPETENCIA GENERAL EN MATERIA DE FUNCION PUBLICA

En la hora actual aparece clara la necesidad de centralizar las cuestiones referentes al funcionariado a través de un organismo encargado de elaborar una política uniforme de la función pública y, en todo caso, coordinar las medidas referentes a personal.

La complejidad e importancia que las cuestiones de personal adquieren en la Administración pública moderna exigen un órgano encargado directamente de la regulación de las mismas, con una competencia general, a fin de que se haga de manera justa y equitativa. Las exigencias técnicas de la Administración moderna no permiten que cada Ministro o Jefe de servicio reclute y regule a su agrado su propio personal. No basta ya la simple existencia de un Estatuto general, por muy perfecto que sea, si se carece del órgano encargado de su recto cumplimiento.

A) EL EJEMPLO DEL DERECHO COMPARADO

Casi la totalidad de los países civilizados poseen hoy en día un órgano de tal carácter. Sin entrar a fondo en la cuestión sobre la que puede consultarse la obra ya citada de RIBAS, podemos hacer la siguiente distinción:

a) Países de régimen anglosajón

Fué en los países de régimen administrativo anglosajón donde nacieron los organismos encargados de centralizar las cuestiones referentes a la función pública. Concretamente es en Inglaterra, en 1855,

donde por primera vez aparece en forma de Comisión, con la preocupación de despolitizar el reclutamiento de funcionarios y establecer el *merit system*, frente al *Spoils system*, imitado por los países colocados bajo la influencia de sus instituciones públicas. Así, en Estados Unidos se constituye, en 1883, un organismo de tal tipo, con el nombre que les es clásico de «Civil Service Commission», y en Canadá, en 1908. En Inglaterra, al lado de la «Civil Service Commission», cuya competencia queda limitada al establecimiento de reglas generales de reclutamiento, hay que tener también presente el importante papel que juega el Departamento del Tesoro en cuanto órgano centralizador de las cuestiones de personal.

b) Países de régimen administrativo continental

En los países de régimen administrativo continental que son, por todos los conceptos, los que más relaciones guardan con las características de nuestra Administración pública, en fecha todavía reciente, se han constituido organismos del tipo que estudiamos, con la finalidad de centralizar las cuestiones de personal y hacer de dicho servicio un elemento de la más vasta reforma administrativa.

Así en Francia, a la terminación de la segunda guerra mundial, al plantearse seriamente el problema de la reforma de la función pública, el primer paso dado fué la constitución, al comienzo del año de 1945, de una Comisión en la Presidencia del Gobierno, más tarde sustituida por un Ministro de Estado encargado de la función pública, cuya tarea, aparte de otros objetivos, debía consistir en el establecimiento de un Estatuto de funcionarios, juntamente con la creación de un nuevo organismo o servicio de la función pública, a fin de unificar el régimen del funcionario. Dicho servicio fué establecido con el carácter de Dirección General por la Ordenanza (fuerza de Ley) de 9 de octubre de 1945.

En Alemania fué instituida en 1950 una Comisión de personal, reconocida y regulada más tarde en los artículos 95 y siguientes de la Ley de funcionarios federales, de 14 de julio de 1953.

Igualmente en Italia, el nuevo Estatuto de funcionarios (texto refundido de 10 de enero de 1957) establece un Consejo Superior de la función pública, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, con el carácter de órgano consultivo y de coordinación en materia de personal.

B) LA CUESTIÓN EN ESPAÑA

Los defectos que presenta en la hora actual nuestra legislación de la función pública se deben, en gran medida, a la falta de un organismo encargado de centralizar las cuestiones de personal para lograr sistema y unidad en las mismas. Como ha dicho CARRO, si el Estatuto ha fracasado se debe a que no hizo surgir paralelamente el instrumento necesario para asegurar su realización práctica. Por eso, si desde todos los ángulos es reconocida la necesidad de un nuevo Estatuto de funcionarios, mucho más lo es la creación de un organismo central de la función pública.

Esto último ha sido ya puesto de relieve en diferentes estudios doctrinales, al igual que en algunas de las ponencias presentadas al X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en el otoño de 1956, en Madrid, y a la Segunda Semana de la Reforma administrativa, que, organizada por la Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno, se celebró en Santander, en el mes de julio de 1958.

Por otra parte, el primer paso está ya dado al establecerse en el artículo 13, apartados 7 y 8, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, que corresponde a la Presidencia 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», al igual que «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», pero sin que hasta la fecha exista dentro de la Presidencia del Gobierno el órgano *ad hoc* con competencia específica en la materia.

Por ello creemos que no debiera demorarse la creación de dicho organismo. Quizá fuera conveniente que su creación se realizase con anterioridad a la elaboración y promulgación del nuevo Estatuto de funcionarios, como se ha dicho en Francia, en cuyo caso uno de sus primeros objetivos debería ser la elaboración de dicha norma.

III. ENCUADRAMIENTO ORGANICO

Los servicios de la función pública tal como están establecidos en los diferentes países pueden responder, en cuanto a su encuadramiento orgánico, a uno de los tres tipos siguientes:

1.º Institución dotada de amplia independencia, como, en general, sucede con los servicios creados siguiendo el modelo inglés de comisión.

2.º Organismos dependientes del Ministerio de Hacienda, como sucede en los casos de Suiza, Noruega, Yugoslavia y en Inglaterra.

3.º Organismos dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros, como es el caso de Francia.

De estos tres sistemas nos inclinamos abiertamente por el último. Por el carácter general y coordinador de las funciones que le están conferidas, con razón puede pensarse que solamente dependiendo de la cúspide de la jerarquía administrativa puede adecuadamente realizar su misión. El colocar el órgano encargado de las cuestiones de personal al más alto nivel de la organización, ha sido también la solución adoptada en las grandes Administraciones privadas.

Una tradición constante en ciertos Estados atribuye la coordinación y centralización de las cuestiones de personal al Ministerio de Hacienda. Sin embargo, esta solución no parece acertada, ya que el órgano constituido en el mencionado Ministerio examinará toda medida referente a personal desde el ángulo de su coste, cuando en realidad, sin desdeñar este punto de vista, deberá examinarse con un criterio más amplio: el de la utilidad para la Administración.

El criterio que sostenemos ha sido el aceptado por nuestra legislación, puesto que, según hemos visto, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado atribuye la competencia en materia de personal a la Presidencia del Gobierno, de la cual tendrá forzosamente que depender el órgano que se cree para desempeñar dicha competencia.

IV. CARACTER

En Francia se da al órgano encargado de esta función categoría de Dirección General. Por la amplitud y complejidad de las cuestiones referentes a la función pública que deben estarle atribuidas y por la

trascendencia e importancia que representan, tanto en la relación con la Administración como con los funcionarios o aspirantes a serlo, nos parece acertada esta solución.

En todo caso debe tratarse de un órgano puramente administrativo y no político.

Ahora bien, quizá no bastará la existencia pura y simple de una Dirección General, sino que al lado de la misma y con un carácter, en cuanto a sus funciones, eminentemente consultivo, debería constituirse un órgano colegiado integrado por los Subsecretarios de los diversos Departamentos en cuanto que de manera genérica les está atribuida la competencia en materia de personal por el apartado 2.º del artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y un número reducido de funcionarios públicos con la debida formación y experiencia, que actuase con total independencia.

La conveniencia de la existencia de estos dos organismos viene avalada por la experiencia del derecho comparado que nos es más afín. Efectivamente, en Francia, junto a la «Direction de la fonction publique», existe un «Conseil Supérieur de la fonction publique», e igualmente la existencia de este Consejo la hemos visto en Italia. Ello responde a la idea, surgida de la revolución francesa, y que caracteriza toda la Administración moderna propia del régimen administrativo continental, de distinguir el poder que debe ejecutar del que debe asesorar.

V. ATRIBUCIONES

Partiendo de la existencia de estos dos organismos, veamos cuáles deben ser sus atribuciones, examinándolas por separado.

A) CONSEJO SUPERIOR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

a) Sus funciones, como ya quedó indicado, deben tener carácter consultivo. En determinados casos, su dictamen deberá revestir el carácter no sólo de preceptivo, sino también vinculante.

Enumerando, sin carácter exhaustivo, las cuestiones de las que deba conocer este órgano consultivo, podemos señalar:

1.º Informar todo proyecto de norma referente a la función pública.

2.º Informar sobre la aprobación de plantillas de puestos de trabajo de todo organismo o servicio administrativo, así como de sus modificaciones.

3.º Conocer los anteproyectos de presupuesto en las materias referentes a personal.

b) Al lado de estas funciones eminentemente consultivas bien pueden corresponder a este órgano funciones «cuasi-judiciales», que encajarían perfectamente en su carácter de órgano colegiado dotado de independencia. Contra las resoluciones administrativas en materia de personal podría establecerse un recurso de alzada ante este órgano, a fin de agotar la vía administrativa. Ello, a la vez que es garantía de los derechos del funcionario, sería también garantía de la propia Administración, ya que a través de estas funciones «cuasi-judiciales» el Consejo Superior de la Función Pública podría tener un más completo conocimiento de la aplicación concreta que, por parte de los diferentes jefes de servicio u organismos administrativos, se hace de las normas referentes a personal.

B) DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Las funciones que en general se atribuyen a los órganos encargados de la función pública son:

a) *Elaboración de reglas generales*

Será la primera y peculiar función de este órgano. Toda reforma o modificación del Estatuto general de funcionarios, así como la elaboración de normas reglamentarias de aplicación, deberá ser de la competencia de la Dirección General de la Función Pública.

b) *Control de reglas o estatutos particulares*

Independientemente de las normas generales, los funcionarios están sometidos a las reglas particulares propias del Cuerpo u organismo determinado en que prestan sus servicios. Estas normas, en los casos en que expresamente exista autorización legal, podrán establecer derogaciones parciales de las normas generales, pero en todo

supuesto, aun en éste excepcional, la Dirección General de la Función Pública deberá intervenir en su elaboración, a fin de ejercer un adecuado control para coordinar las distintas normas que fijen el régimen jurídico de la función pública, logrando un sistema unitario.

c) *Ingreso de funcionarios*

Es ésta la función primordial que tienen atribuida los servicios de la función pública establecidos a imitación del modelo inglés de «Civil Service Commission». En todo caso, las normas generales que regulen el sistema de ingreso deben ser de la competencia de la Dirección General, y a ella debe corresponder la celebración de las pruebas de ingreso, a través del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios que de ella debe depender. Este último Centro, establecido en nuestra patria por Orden de 22 de septiembre de 1958 y regulado en cuanto a su organización y funcionamiento por Decreto de 9 de julio de 1959, debe ser encuadrado orgánicamente bajo la dependencia de la futura Dirección General de la Función Pública.

El centralizar las pruebas de ingreso de los funcionarios públicos a través de la Dirección General evitará la situación actual de la multiplicación innecesaria del número de oposiciones con su consecuencia de exigir diferente preparación para puestos de trabajo idénticos.

La atribución conferida en este apartado a la Dirección General de la Función Pública no quiere decir que en determinados casos no sea un Departamento ministerial concreto el que organice las pruebas de selección de los funcionarios de determinados Cuerpos con características especiales a él pertenecientes. En tal supuesto, la Dirección General deberá estar representada en el jurado calificador, a fin de velar por el respeto de las normas generales de ingreso a la función pública.

d) *Dependencia de los Cuerpos de funcionarios interministeriales en cuanto a su relación de servicio*

Existe en la Administración del Estado una serie de Cuerpos de funcionarios que presentan un carácter interministerial en cuanto que están llamados a desempeñar idénticas funciones en diversos Departamentos ministeriales, los cuales, en muchos casos, deben depender, en cuanto a su relación de servicio, de la Presidencia del Gobierno,

a través de la Dirección General de la Función Pública, como ya se ha hecho, con excelentes resultados, con el Cuerpo de Porteros de Ministerios Civiles (Ley de 23 de diciembre de 1947) y el Cuerpo de Economistas del Estado (Ley de 12 de mayo de 1956).

Siendo, por otra parte, una de las necesidades de la reforma del nuevo Estatuto de funcionarios la unificación de Cuerpos, tanto generales como de aquellos especiales que por sus particulares características así lo aconsejen razones de buena administración—por vía de ejemplo podemos citar los Cuerpos de Ingenieros Industriales que existen en los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas e Industria—, hay que pensar que los Cuerpos así unificados y, como consecuencia, llamados a prestar sus funciones en diversos Departamentos ministeriales deberán pasar a depender de la Dirección General de la Función Pública.

Podría así distinguirse claramente en estos Cuerpos de funcionarios la relación de servicio que nace con el nombramiento, puesto que la condición de funcionarios supone la existencia de una relación de servicios hacia la Administración, regulada en todo caso por el derecho público—como se dice en el artículo 2.º del vigente Estatuto de funcionarios alemanes—, de la relación orgánica que nace por la toma de posesión de un órgano u oficio público.

Hemos elegido la terminología de relación de servicio y relación orgánica conscientemente, aun cuando a primera vista pudiera extrañar su significado, por parecernos la más completa técnicamente estar acuñada por un sector de la doctrina administrativa. Sin embargo, quizá algunos prefieren denominar a la primera relación orgánica, reservando para la segunda la denominación de relación funcional. En todo caso la cuestión no es de mayor trascendencia.

El nacimiento de estas dos relaciones no tiene por qué ser simultáneo, sino que se dará por fases sucesivas. En primer lugar nacerá la relación de servicio, que tratándose de funcionarios pertenecientes a Cuerpos que presenten un carácter interministerial, se mantendrá con la Dirección General de la Función Pública, que sería el órgano competente en todas las cuestiones derivadas de esa relación, tales como ingreso—naturalmente—, ascensos de categoría personal, excedencias y pérdida de la condición de funcionario, cualquiera que fuera la causa, puesto que en este caso desaparece la relación de servicio.

Por el contrario, la relación orgánica se mantendrá con el Departamento u organismo administrativo en que preste sus efectivos servi-

cios el funcionario; a él corresponderán todas las cuestiones derivadas de esa relación y, en primer término, la designación para un puesto determinado, que es la que, mediante la toma de posesión, la hace nacer. Así, pues, los concursos entre funcionarios para cubrir efectivamente un puesto de trabajo sería competencia de la Administración de que se trate y, como consecuencia, todo lo referente a régimen de trabajo, dentro de las normas generales elaboradas por la Dirección General de la Función Pública, tales como permisos y licencias, retribución, potestad disciplinaria, excepto la imposición de la sanción de separación que correspondería a la Dirección General de la Función Pública en cuanto supone la ruptura de la relación de servicio.

Esta distinción entre relación orgánica y relación de servicio, que ha sido distinguida por la doctrina y en nuestra patria estudiada con detenimiento por GARCÍA-TREVIJANO, creemos que puede ser una idea fructífera en relación a la redacción del nuevo Estatuto de funcionarios y sumamente interesante en lo que se refiere a la competencia de la futura Dirección General de la Función Pública, desde cuyo ángulo nosotros la estudiamos.

e) *Valoración de tareas*

Los problemas de estructura orgánica de la Administración pública, en cuanto hagan referencia al personal adecuado para desempeñar cada puesto de trabajo, deben ser competencia de la Dirección General de la Función Pública. Concretamente a ella le corresponderá la observancia de la norma fundamental de la Ley de Procedimiento administrativo, contenida en su artículo 35, y en este sentido determinar, según la naturaleza y funciones del puesto de trabajo de que se trate, qué Cuerpo o clase de funcionario debe desempeñarlo.

f) *Problemas de remuneración*

En estrecha colaboración con el Ministerio de Hacienda, que tiene atribuida la competencia en la materia, la futura Dirección General de la Función Pública también deberá ocuparse de las cuestiones referentes a retribución de funcionarios, haciendo que la misma se realice de forma adecuada, justa y equitativa.

g) *Derecho transitorio*

La promulgación del nuevo Estatuto de funcionarios planteará como problema fundamental el de sus normas transitorias. Por muy perfectas y completas que sean desde un punto de vista tanto técnico como práctico, numerosos serán los problemas que plantee el tránsito de las antiguas normas a las del nuevo Estatuto.

Respecto a la cuestión, ha de ser importante la participación que en la materia asuma la futura Dirección General, y a ella, en definitiva, ha de deberse el que la aplicación de las mismas se realice de manera adecuada. Por ello, incluso nos mostramos partidarios de que la constitución de dicho organismo se haga de manera inmediata a la promulgación del nuevo Estatuto y que la *vacatio legis* del mismo, en cuanto a otras materias, se prolongue durante cierto tiempo, a fin de que la Dirección General pueda tomar las medidas necesarias para que su entrada en vigor se haga con plena efectividad. Basta pensar en la unificación de los Cuerpos generales, como de aquellos especiales que presenten un carácter interministerial, para darse cuenta de los delicados problemas que se plantearán y el importante papel que con respecto a los mismos deberá asumir la Dirección General de la Función Pública.