



# NECESIDAD Y OBSTACULOS DE LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

FERNANDO GARRIDO FALLA

*Sumario:* I. Importancia del tema.—II. Principales defectos del sistema actual.—A) La multiplicidad de cuerpos de funcionarios.—B) La anarquía de las retribuciones.—C) Las incompatibilidades en el ejercicio de la función pública.—D) ¿El sistema de selección?—III. Medidas reformadoras.—A) El obstáculo de los «derechos adquiridos».—B) Medidas concretas a adoptar.

## I. Importancia del tema

**D**EL temario de cuestiones que actualmente se ofrecen al movimiento de reforma administrativa, posiblemente ninguna tenga para nuestra Administración Pública la decisiva importancia que la referida a una reordenación de la materia de personal.

Hay, de entrada, una mera consideración numérica que ilustra adecuadamente sobre el énfasis que ponemos en este tema. Aunque no existen estadísticas oficiales sobre nuestros funcionarios, es evidente que disponemos de las bases para realizar una estimación aproximativa. Por de

pronto, está el dato cierto de los 341.651 puestos de trabajo (incluidos los militares profesionales y las fuerzas del orden público) que figuran dotados en los presupuestos generales del Estado; si a esto añadimos otros 50.000 funcionarios que aproximadamente prestan sus servicios en los organismos autónomos, más el número de los que *eventualmente* (por tanto, sin formar parte de cuerpo o plantilla) sirven a la propia Administración, nos encontramos con que la cifra de 400.000 queda ampliamente rebasada, sin incluir, naturalmente, a los funcionarios de las corporaciones locales.

Una reforma de carácter general —por modesta que sea en sus pretensiones— afecta, pues, a un conjunto tan impresionante de situaciones e intereses que ha de ser meditada con toda serenidad. Si la reforma, además, se plantea el problema económico, el problema de la redistribución de retribuciones —y ello es inevitable—, entonces adquiere una significación social manifiesta, pues los funcionarios, con sus familiares, representan una apreciable parte de la población del país, cuya situación económica está condicionada, de una parte, por las consignaciones de dinero público destinado al personal, de otra, por los criterios con que tales consignaciones se distribuyan entre la totalidad de los funcionarios públicos. En definitiva, es, a escala menor, el mismo gran problema de redistribución de la renta nacional que actualmente tienen planteado todos los Estados.

## II. Principales defectos del sistema actual

En lo fundamental, la vigente legislación sobre funcionarios públicos arranca del decreto de 18 de junio de 1852, refrendado por Bravo Murillo. Los principios que entonces se sentaron vinieron a recogerse más tarde en la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y en el Reglamento para su

ejecución de 7 de septiembre del propio año. Ulteriores complementos legislativos significaron la Ley de Situaciones de 15 de julio de 1954, el decreto-ley sobre Incompatibilidades de 13 de mayo de 1955, la ley de 19 de abril de 1961 sobre lealtad de los funcionarios a los Principios Fundamentales del Movimiento y, finalmente, la ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos políticos, sociales y profesionales de la mujer.

Sería injusto atribuir a los textos legales citados la culpa de los graves defectos que la ordenación de los funcionarios públicos presenta en nuestro país. La situación a que finalmente hemos llegado es, antes bien, el resultado de una empeñada actitud de oposición a los principios rectores de nuestra legislación sobre la función pública. Es, además, el resultado de una tacañería «formal» de nuestra Hacienda pública, que ha dado lugar, en cuestión de remuneraciones, a la paradógica situación que luego será aludida.

Pero examinemos más de cerca los principales defectos del sistema actual.

#### A) LA MULTIPLICIDAD DE CUERPOS DE FUNCIONARIOS

Cuando se hace, a veces, el estudio comparativo de la Administración pública norteamericana y de la continental europea, se suele afirmar que mientras que aquélla se estructura sobre la clasificación de los puestos de trabajo (la categoría, la importancia y la retribución del funcionario están de acuerdo con el puesto efectivamente ocupado, no con la capacidad o títulos que ostente personalmente), la segunda está montada sobre la base de una jerarquía de grados, semejante a la jerarquía militar. El grado o categoría se convierte aquí en un atributo del funcionario que, aún dependiendo de varios factores, juega

necesariamente en la determinación de sus derechos y obligaciones frente a la Administración pública.

El hecho de que una tal caracterización haya adquirido un carácter tópico, no nos exime, sino todo lo contrario, de recordar las correcciones que merece, al menos en cuanto intentemos aplicarla a la realidad de la función pública española.

El hecho nada infrecuente de funcionarios administrativos que desempeñan funciones de rango inadecuado (por defecto o por exceso) a su categoría personal, no nos debe hacer pensar tanto en infracciones concretas de los preceptos vigentes, cuanto en que se ha verificado lisa y llanamente una sustitución del sistema previsto en el Estatuto de 1918 por otro más próximo al de «clasificación» de puestos de trabajo.

Es, desde luego, cierto—y conviene insistir en esta idea— que el Estatuto de funcionarios de 1918 (Ley y Reglamento) se basaban en la idea de una carrera administrativa en la que se podía ingresar supuesta una determinada titulación y en la que progresivamente y por rigurosa antigüedad se ascendía de grado en grado. Por supuesto que entre los valores entendidos con que cuenta la legislación de 1918 está éste: que el grado o categoría personal se corresponden exactamente con la función a desempeñar; así, el Jefe de Negociado es obviamente quien desempeña una jefatura de negociado y el Jefe de Administración el que está al frente de una sección (en algún reglamento ministerial, como el de Instrucción Pública y Bellas Artes de 1918, se realizó expresamente esta equiparación).

Empero, hoy resultaría anacrónico afirmar que la provisión de los puestos de trabajo se realiza únicamente —ni siquiera principalmente— teniendo en cuenta la categoría personal de los funcionarios. Incluso ciertas reglamentaciones administrativas que, no obstante su fecha reciente, han nacido penetradas por las viejas ideas (como por ejem-

plo, el Reglamento de funcionarios de las corporaciones locales de 1952), concede a éstas sólo la mitad de su valor, es decir, establece un sistema de provisión de los puestos de trabajo calificados (jefaturas de sección y de negociado), concediendo el 50 por 100 a la antigüedad (categoría personal del funcionario) y el otro 50 por 100 al concurso de méritos (adecuación del funcionario al puesto que se trata de proveer).

En la Administración estatal el divorcio entre la categoría personal y el puesto de trabajo desempeñado (al menos en los cuerpos técnicos administrativos) es tan patente que en los sistemas internos de retribución (y es uno de los resultados a que ha forzado el actual régimen de tasas) que han tenido que establecer algunos Ministerios, el factor decisivo viene representado por el puesto de trabajo desempeñado y no por el grado personal ostentado por el funcionario.

En cambio, lo que puede afirmarse —y éste sí que es uno de los rasgos definitorios de la estructura de nuestra función pública— es que los puestos de trabajo de la Administración española están repartidos, y no siempre con la deseable precisión, entre los distintos cuerpos de funcionarios. Pertenecer a uno u otro cuerpo suele ser un dato decisivo a la hora de determinar el valor relativo de la situación de un funcionario, que se impone incluso frente a la calidad del puesto de trabajo desempeñado.

Adviértase desde ahora que mi estimación personal del «sistema de cuerpos» no es en absoluto negativa. El hecho de que a veces «especialidad de cuerpo» haya coincidido con «privilegios» (y la coincidencia no es, naturalmente, de carácter necesario) no puede llevarnos a olvidar otras virtudes inherentes al sistema, a saber: la emulación por mantener un alto nivel en la selección de sus miembros y, después, en el prestigio durante el desempeño de su función.

Lo que ocurre, sin embargo, es que la estructuración en cuerpos ha conducido a un cantonalismo orgánico que, de una parte, ha impedido el nacimiento de un cuerpo general para toda la Administración española y, de otra, ha determinado que la operación, que en principio debiera ser puramente aséptica, de distribuir las funciones y competencias administrativas, se realice ahora bajo la presión de intereses de cuerpos que, naturalmente, no siempre coinciden con el interés general.

Este aspecto de la cuestión será seguidamente analizado.

a) El primer obstáculo, pues, para el nacimiento de un cuerpo administrativo general se encuentra en la forma como los cuerpos administrativos han sido organizados. La adscripción de estos cuerpos de forma total y definitiva a cada ministerio particular, y su organización sobre la base de escalafones independientes e incluso sobre criterios selectivos dispares, ha determinado un fraccionamiento del cual pocas ventajas pueden predicarse.

En primer lugar, sobre la base de tal fraccionamiento, han podido multiplicarse al máximo el número de nuestras oposiciones. La aparición de convocatorias en las que, exigiéndose análoga titulación y tratándose de cubrir puestos de trabajo de cometido análogo, variaba no obstante la dificultad e incluso la orientación de los programas, parecía no tener otro objeto que el de complicar deliberadamente la ya angustiosa situación de nuestra respetable masa de opositores.

En segundo lugar, la incomunicación en que vienen viviendo los cuerpos administrativos adscritos a los distintos Departamentos ministeriales es un sistema que pone a prueba sus defectos cabalmente cada vez que el Estado procede a ampliar su Administración creando nuevos organismos y, sobre todo, nuevos Ministerios, pues en tales casos —y el fenómeno se ha reiterado en los últimos tiempos— en vez

de contar con los funcionarios que ya posee, y cuyas aptitudes han sido contrastadas por la experiencia, la Administración abre sus puertas de par en par para llenar escalafones y plantillas en la totalidad de sus categorías, con la curiosa consecuencia de que el rango administrativo que, al servicio de otros Ministerios, sólo se consigue tras muchos años de carrera, se obtiene aquí por el simple juego de una coyuntura favorable.

En tercer lugar, la incomunicación es un factor rigurosamente negativo desde el punto de vista de una organización administrativa flexible; pues puede impedir, a la vista del crecimiento de ciertos organismos administrativos y del posible estancamiento de otros, transferencias de personal que —como las transferencias de créditos— pueden estar perfectamente justificadas.

Finalmente, también hay que encontrar aquí una de las causas que han hecho posible la anarquía en materia de retribuciones a que después nos referiremos.

b) El apuntado fenómeno del cantonalismo de nuestra función pública se manifiesta todavía con mayor fuerza con la existencia de los cuerpos especiales. En la aplicación de una idea que —ya lo decíamos— es de suyo defendible y encomiable, la Administración española ha llegado, empero, a límites insospechados. En un estudio realizado por García Pascual («Los cuerpos de funcionarios de la Administración española», 1960) se recoge la existencia de más de 250 cuerpos y escalas (bastantes de ellos a extinguir) cuya justificación racional no siempre aparece clara. Lo grave del caso es que cada uno de estos cuerpos tiende a convertirse en un grupo de presión en defensa de su propio prestigio y de sus intereses y a recelar o entrar en conflicto con otros grupos. «En líneas generales —como ha observado agudamente Siguán (en el número 26 de *Documentación administrativa*)— este fenómeno se produce en toda organización extensa; pero pocas veces se encuen-

tra institucionalizado con tanta fuerza como en nuestra Administración pública. Si a esta institucionalización se añaden ventajas económicas, con las naturales diferencias irritantes de grupo a grupo, todos los fenómenos anteriores se agravan.»

He aquí por qué puede afirmarse que el repartimiento de competencias y funciones ofrece frecuentemente en nuestra Administración el carácter de una delicada decisión política, extraña desde luego a la deseable «asepsia del organigrama». Particularmente la cuestión se ha planteado más que como una lucha entre cuerpos especiales, como una lucha (dentro de cada Ministerio) entre el cuerpo general administrativo y los cuerpos especiales. La coexistencia de uno y otros no se ha basado, en muchos casos, en un deslinde previo de atribuciones; antes bien, en la realidad han venido jugando el papel de fuerzas competitivas que tratan de alcanzar en beneficio propio los puestos de trabajo mejor remunerados o más prestigiados dentro de cada organismo.

La realidad del problema ha terminado por producir su impacto en la Ley de Procedimiento administrativo de 1958, de acuerdo con cuyo conocido artículo 35: «... las tareas de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios técnicos administrativos y auxiliares administrativos»; añadiéndose seguidamente, para que no quede duda acerca de la idea que inspira este precepto, que «los demás funcionarios técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad».

El hecho es, no obstante, que la aparente simplicidad de esta norma tropieza con la compleja realidad que es nuestra organización administrativa. La situación del cuerpo técnico administrativo, ni siquiera su valoración, no es la misma en los distintos departamentos ministeriales.



Creo que a este efecto habrá que distinguir los siguientes grupos de Ministerios:

a') Ministerios con cuerpos especiales de carácter «técnico» en el sentido más estricto de la expresión (con funcionarios formados en Escuelas técnicas de grado superior y medio). Pueden incluirse en este grupo los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Industria y, en parte, Vivienda. Fundamentalmente está pensando en ellos (basta observar la terminología empleada) el citado artículo 35 de la L. P. A.; pero bueno será observar que la tan denunciada invasión de funciones burocráticas por los técnicos, no es un hecho que se deba al puro azar, sino que tiene su raíz fundamental en dos causas: de una parte, al contenido técnico que inevitablemente tienen algunos cargos; de otra, a la propia debilidad que el cuerpo técnico administrativo ha manifestado cuando se han traicionado las bases que para su selección establecía el Estatuto de 1918.

b') Ministerios que han creado un cuerpo especial sobre la base de una formación idónea para el desempeño de las funciones administrativas propias del Departamento. Es el caso de los Ministerios de Asuntos Exteriores (Cuerpo Diplomático), Justicia (Cuerpo Técnico de Letrados de la Subsecretaría), Comercio (Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado) e Información y Turismo. En cierto sentido esto mismo puede decirse de algunas direcciones generales del Ministerio de Hacienda.

En todos estos Ministerios la aplicación del artículo 35 de LPA plantea mayores dificultades, ya que la creación del cuerpo especial se ha hecho fundamentalmente pensando —y esto está muy claro en algunos casos— en atribuirle el conjunto de competencias (muchas de ellas burocráticas) que constituyen las funciones específicas del Departamento en cuestión. Por otra parte, estos cuerpos se han configurado con las preocupaciones propias de un cuerpo directivo.

c') Finalmente están los Ministerios donde la totalidad de las funciones burocráticas están en manos del cuerpo técnico administrativo.

Es el caso de los Ministerios de Educación Nacional, de la Gobernación (salvo alguna Dirección General) y, en parte, del de Trabajo. En estos Ministerios —especialmente en los dos primeramente citados— se ha desconocido prácticamente la lucha entre el cuerpo técnico administrativo y los cuerpos especiales. No obstante, resulta curioso observar —y el dato es sumamente interesante para cuanto después se dirá sobre la conveniencia de una escuela directiva— que ambos Ministerios se han visto en la necesidad de atender en una u otra forma al reforzamiento de su cuerpo general. En el caso del Ministerio de Educación Nacional, acudiendo a la «extraordinaria solución» de aplicar el Reglamento de Funcionarios de 1918 en virtud del cual una de cada cinco vacantes de Jefes de Administración de tercera clase debe ser provista por oposición directa y libre entre titulados universitarios; en el caso del Ministerio de la Gobernación, creando un diploma de funcionario directivo que sólo se alcanza superando las pruebas de selección al efecto establecidas.

Obsérvese que la consecuencia que se impone después de pasar revista a las anteriores experiencias es la siguiente: Si el cuerpo técnico administrativo no ha de estar necesariamente adscrito a funciones y tareas de carácter subordinado, con respecto a las asignadas a otros cuerpos especiales, tiene que ser necesariamente revitalizado. Más adelante se sugiere una fórmula en este sentido.

## B) LA ANARQUÍA DE LAS RETRIBUCIONES

Se ha puesto reiteradamente de manifiesto el proceso de envilecimiento que han padecido los sueldos de los funcionarios públicos en los últimos ciento diez años. Según

los cálculos de García de Enterría (en «La Organización y sus agentes; revisión de estructuras», en *La Administración española*, Madrid, 1961), que toma como punto de referencia el sueldo de 10.000 pesetas anuales asignadas a los Jefes de Administración de primera clase en el decreto de Bravo Murillo de 1852, resulta que habiendo perdido la moneda 26 veces su valor, el sueldo actualmente asignado a dicha categoría administrativa (31.680 pesetas anuales) significa la octava parte del establecido hace un siglo.

Esta apreciación, que es absolutamente correcta, desde el punto de vista de la evolución del llamado «sueldo base» (que, por desgracia, sigue siendo la base real de la retribución de muchos funcionarios públicos y, sobre todo, el factor regulador de sus derechos pasivos), debe ser, no obstante, corregida examinando la cuestión por el otro lado. Pues paradójicamente ha ocurrido, y se trata de uno de los fenómenos más curiosos y aleccionadores en la historia de nuestra burocracia, que la tacañería de nuestra Hacienda Pública ha terminado por hacer crecer en nuestro país, junto al sueldo de hambre, algunos privilegiados sectores de la función pública que son, seguramente, mejor pagados que en cualquier otro país de Europa.

Admitiendo, pues, que nuestra moneda haya reducido en veintiséis veces su valor desde mediados del siglo pasado, lo cierto es que la cuota de las 10.000 pesetas anuales era seguramente alcanzada entonces por muchos menos que lo que puede ser hoy la de 260.000 pesetas anuales. Desde el punto de vista de las remuneraciones reales, lo que importa, por consiguiente, subrayar, es que el «abanico de los sueldos» alcanza hoy día de extremo a extremo—en una sociedad indudablemente mucho más democratizada—distancias inimaginables en tiempos de Bravo Murillo.

Sin necesidad de tomar en consideración los casos excepcionales, hay que admitir que la distancia retributiva entre los sectores mejor y peor pagados de nuestra fun-

ción pública es aproximadamente de 1 a 40. El dato revisite, desde luego, bastante gravedad; pero es mucho más grave el hecho mismo de que la comparación haya de realizarse por aproximación y, por supuesto, sin poder remitir a fuentes legales ni oficiales de ningún género. En definitiva, esto no es sino una lógica consecuencia del sistema de tasas y exacciones parafiscales, formalizado por la Ley de 26 de diciembre de 1958, que ha venido a quebrar el principio de «unidad de caja», una de las conquistas de la Hacienda Pública moderna, y que, sobre todo, está sustituyendo radicalmente en la mentalidad de los administradores de la tasa—los mismos, por otra parte, que se benefician de ella—la idea del interés público por otras inevitablemente más bastardas. El ejercicio de la función como medio de perseguir el interés público, puede quedar desgraciadamente velado por la idea de la función como medio de aumentar los ingresos de la caja especial que nutre nuestras remuneraciones.

He aquí, pues, dos factores negativos apoyándose mutuamente para completar la anarquía del sistema: de una parte, la clandestinidad y falta de controles externos en la retribución; de otra, la distancia cada vez mayor entre los sueldos máximos y mínimos de nuestros funcionarios.

Por contraste con lo anterior, y por no citar sino un ejemplo próximo, valga la remisión al detalladísimo cuadro de *Traitements, soldes et indemnités des fonctionnaires*, publicado por el *Journal Officiel*, de Francia, en aplicación del Decreto de 24 de diciembre de 1962 y con vigencia a partir de 1 de enero de 1963. A través de este lógico sistema de publicidad podemos saber que el nivel inferior de sueldos «índice 100» supone una cantidad neta de 292 francos nuevos mensuales, más la indemnización por residencia (entre 40 y 63 francos nuevos) y el suplemento familiar (55 francos nuevos por tres hijos). Estas cifras, referidas al índice 760 (cima de la escala), au-

mentan así: sueldo mensual neto, 2.093 francos nuevos, más indemnización por residencia (entre 236 y 449 francos nuevos) y suplemento familiar (128 francos nuevos por tres hijos). Bien es verdad que están aparte las remuneraciones «fuera de escala» (*hors échelle*) que afectan a las más importantes funciones del Estado. Aquí, las máximas categorías (grupo G) aparecen con las consiguientes remuneraciones: sueldo neto mensual, 4.205 francos nuevos, más indemnización por residencia (entre 472 y 899 francos nuevos) y suplemento familiar (128 francos nuevos por tres hijos).

### C) LAS INCOMPATIBILIDADES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Hemos señalado antes que la causa de la anarquía de nuestras retribuciones y, por ende, de los altos niveles de remuneración por algunos sectores logrados, está sorprendentemente en la tacañería con que la Administración Pública ha venido tratando a sus funcionarios. Aquí está también la causa de que se haya venido a tierra el tradicional principio de la incompatibilidad en el ejercicio de funciones públicas.

Ante la insuficiencia de las remuneraciones presupuestarias los cuerpos de funcionarios, y los funcionarios individualmente considerados, han reaccionado o creando tasas especiales en su provecho o simultaneando el empleo público con otros empleos (públicos o privados), o, incluso, utilizando las dos vías a la vez. Ahora nos interesa referirnos al tema de la compatibilidad.

Son muchos quienes aún mantienen la curiosa opinión de que el principio de la incompatibilidad tiende fundamentalmente a impedir que puedan desempeñarse dos o más puestos públicos simultáneamente; subestiman, en cambio, el rigor del principio cuando se trata de simul-

tanear cargos públicos y privados. La idea, por lo demás, incluso tiene su refrendo legislativo en el Decreto-ley de 13 de mayo de 1955 que regula las incompatibilidades.

Es hora, no obstante, de que estas arcaicas (o interesadas) ideas cedan el paso a otras más adecuadas a la altura de las circunstancias.

Por supuesto, que la prohibición del ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos es una medida negativa, pero de indudable eficacia, en orden a lograr que el funcionario cumpla su jornada de trabajo y la dedicación que la función pública exige. Para garantizar esta preocupación sustancial se abrió paso en nuestro Derecho hacendístico el principio de que no pueden ser percibidas en concepto de sueldo por una misma persona dos o más retribuciones. Lo curioso es observar cómo este principio ha terminado por sustantivarse en si mismo, hasta el punto de que incluso en aquellos casos (cada vez más frecuentes) en que la compatibilidad entre dos cargos ha sido expresamente declarada, se ha chocado con la dificultad práctica que del principio financiero derivaba. Y es cabalmente la existencia de este último la que ha ayudado en buena medida a magnificar la importancia que a la incompatibilidad entre funciones públicas se ha dado.

Por contraste, nada parecido ha ocurrido cuando el tema de la compatibilidad se aplica a la simultaneidad de funciones entre el sector público y el sector privado. Y, sin embargo, es aquí cabalmente donde la lucha de intereses se plantea cada vez con más acritud en el Estado intervencionista de nuestros días y, por ende, donde el principio de la incompatibilidad debe ser más cuidadosamente revisado.

No debe olvidarse, naturalmente, la conexión que cualquier solución en este punto ha de tener con el tema de las remuneraciones; pues sólo con remuneraciones ade-

cuadas podrá el Estado pretender que una rigurosa incompatibilidad se lleve efectivamente a la práctica.

#### D) ¿EL SISTEMA DE SELECCIÓN?

Se ha polemizado tanto en los últimos tiempos acerca del sistema de oposiciones, como modo de selección de nuestros funcionarios públicos, que resulta necesario preguntarse si realmente estamos ante uno de los puntos de urgente reforma. Ni siquiera el hecho de que en otras ocasiones me haya mostrado decidido partidario del sistema, me exonera de la obligación de tocar el argumento.

Posiblemente uno de los más equilibrados ataques contra el sistema se contenga en un trabajo de Miguel Siguán, publicado en los números 26 y 27 de *Documentación Administrativa*. Hay allí ciertamente algunas afirmaciones que hacen meditar, como son: 1.<sup>a</sup>) que la complicación de las oposiciones contrasta con los fáciles y simples expedientes que emplea en sus sistemas de selección la empresa privada; 2.<sup>a</sup>) que, precisamente por eso, el sistema de oposición se mantiene como consecuencia de una situación de nuestra sociedad en que todavía las oportunidades de puestos de trabajo que ofrece la empresa privada son relativamente escasas, y 3.<sup>a</sup>) que es un sistema de selección en el que se manifiesta más la «capacidad para opositar» que la aptitud para el puesto de trabajo que se trata de proveer.

No creo, sin embargo, que estos argumentos deban servir para dar al traste con una de las instituciones que, a pesar de sus defectos, han conseguido mayor prestigio y respetabilidad a los ojos de la hipercrítica y siempre suspicaz sociedad española.

El contraste entre la simplicidad de los procedimientos selectivos de la empresa privada y la complicación de las

oposiciones es evidentemente un hecho que, por lo demás, tiene su elemental justificación en las propias causas que determinan la sumisión de la Administración a tantos otros procedimientos rígidos y formales (contratación administrativa, gastos públicos, etc.) establecidos en garantía del interés público y en defensa de los intereses de los administrados (en el caso concreto de las oposiciones, el respeto al principio de igualdad de oportunidades). El recelo frente a cualquier sistema en el que los procedimientos actuales fuesen sustituidos por apreciaciones de carácter más subjetivo o personal no es, en definitiva, sino el lógico recelo que cualquier persona sensata siente frente a todo proceso de «desinstitucionalización». Aparte de que lo que la experiencia nos enseña es esto: cuando la empresa privada (me refiero naturalmente a la de complicada organización y envergadura) se encuentra en la necesidad de reclutar a su personal en cantidades importantes, termina por implantar sistemas muy parecidos a la oposición. O más todavía: ¡eligen precisamente como especialistas y asesores a quienes han triunfado en una de esas criticadas oposiciones que el Estado organiza y precisamente en atención a tal dato!

En segundo lugar—y continuando con los argumentos de Siguán—, es cierto, por supuesto, que el sistema de oposiciones está entre nosotros estrechamente vinculado a unas determinadas condiciones sociales y económicas de nuestro país. Es posible, por tanto, que el desarrollo de la empresa privada y de la industrialización disminuyan el valor de los estímulos que la Administración ha venido ofreciendo tradicionalmente a sus empleados. Cuando tal desarrollo sea un hecho plenamente alcanzado, la Administración tendrá que revisar necesariamente las dificultades que hoy se amontonan en cada oposición, pues lógicamente disminuirá el número de aspirantes; pero lo que no resulta demostrado es que sea el sistema mismo de



oposición, en lo que tiene de peculiar, el que tenga que ser modificado.

En suma, y si bien se medita, viene a resultar que lo que de absurdo e inhumano tiene muchas veces la oposición, no es tanto una consecuencia del sistema cuanto del absurdamente elevado número de opositores que nuestra sociedad produce para cada puesto administrativo. Por eso resulta un argumento sofisticado el afirmar «que la suma total de horas que los españoles dedican a preparar oposiciones, ocupadas en trabajos productivos, podrían hacer variar la renta nacional»; pues se da por supuesto—y es justamente lo que falta—la existencia de esos otros puestos de trabajo en empresas susceptibles de aumentar la renta nacional.

Finalmente, y es este el argumento más serio, se pone en duda que a través de la oposición se seleccionen las personas más idóneas para desempeñar los puestos vacantes en la Administración. Que yo sepa, lo que no ha podido demostrarse experimentalmente hasta ahora es lo contrario; es decir, que la selección de funcionarios públicos en España haya dado malos resultados por causa de las oposiciones. Antes bien, cualquiera que tenga una mínima experiencia de la Administración Pública habrá podido percibir cómo, en términos generales, la valía personal de los componentes de los distintos Cuerpos del Estado está en relación estrecha con la rigurosidad de las oposiciones que sirven de ingreso.

Junto a la garantía que la oposición supone contra la arbitrariedad y el nepotismo (lo cual es admitido por todos) hay que añadir también (pues esto se olvida con más frecuencia) el valor intrínseco que el sistema tiene para descubrir tanto las capacidades naturales del opositor como su grado de preparación. Personalmente, por lo que se refiere a las primeras, opino que a través de una oposición bien meditada se puede descubrir mucho en cuanto

a la inteligencia, a la memoria e incluso a la voluntad (constancia en la preparación) del opositor y que, desde luego, sería ridículo pensar que un *test* de exploración psicológica podría ilustrarnos con mayor rigurosidad en cuanto al tema.

Las anteriores consideraciones no deben servirnos empero para olvidar que en esta materia hay mucho que racionalizar y mejorar. Lo único que interesa ahora subrayar aquí es que sería un grave error pensar que uno de los objetivos de la reforma de la función pública sea acabar con el sistema de oposiciones.

### III. Medidas reformadoras

#### A) EL OBSTÁCULO DE LOS «DERECHOS ADQUIRIDOS»

Si la Administración española acabase de ser «inventada» el problema de reglamentar su función pública no ofrecería mayores dificultades. Lo difícil no está en descubrir las normas más racionales y justas para regular situaciones de futuro; lo realmente complicado es corregir las injusticias de un sistema sin caer en otras de signo distinto.

Quiérese decir con esto que todo intento de modificar nuestra legislación sobre la función pública encuentra sus principales obstáculos en una tupida red de «situaciones creadas» al amparo de la legislación anterior. Se trata de saber hasta qué punto tales situaciones son respetables.

Obsérvese, por de pronto, que hemos hablado de situaciones «creadas al amparo de una legislación vigente». Sobre esta base se ha intentado montar el argumento jurídico de que tales situaciones tienen la condición de *derechos adquiridos* y, por tanto, son absolutamente inatacables por una legislación posterior. Bueno será recordar

hasta qué punto es pertinente aquí la invocación de una tal teoría.

Cuando la doctrina afirma que la situación de los funcionarios públicos no es contractual, sino estatutaria (legal o reglamentaria), quiérese decir simplemente lo que sigue: que los derechos y obligaciones de los funcionarios dimanen precisamente del precepto que los establece. Así es que, en tanto esté en vigor dicho precepto, la situación ha de ser respetada—como el precepto mismo—por la Administración; pero nada impide que un nuevo precepto con suficiente rango para derogar el anterior modifique el contenido de la situación misma, es decir, establezca un nuevo repertorio de derechos y obligaciones que, desde el punto de vista del funcionario, puede ser, y puede no ser, más favorable que el anterior.

Se desprende de esto que la invocación de la teoría de los derechos adquiridos es, desde el estricto punto de vista técnico-jurídico, totalmente desafortunado ante una posible modificación de la legislación vigente. Un funcionario no puede alegar, en suma, ningún derecho subjetivo a que la legislación por la que se rige no sea modificada.

Hecha esta salvedad, resulta entonces que, en principio, las situaciones vigentes deberán respetarse o no en la medida en que la justicia (no la legislación derogada) lo exiga.

Personalmente estimo que una reforma de nuestra función pública no puede realizarse sin chocar necesariamente—como toda reforma—con situaciones creadas al amparo de la legislación anterior (y el argumento vale obviamente *a fortiori* cuando las situaciones no tienen tal amparo). Un cierto, aunque limitado, movimiento de resistencia es en tal sentido absolutamente previsible, sobre todo si se admite que una de las medidas a alcanzar sea cabalmente el logro de una *redistribución* en el reparto del dinero público destinado a remuneraciones de personal.

El fenómeno, por lo demás, no es peculiar a nuestro tema y, en términos generales, ha sido agudamente descrito por Galbraith en *La sociedad opulenta*: «Pocas cosas —observa irónicamente— han provocado tanta polémica a lo largo de los tiempos como la indicación de que los ricos deberían, por uno u otro medio, compartir su riqueza con los que no son ricos. Los ricos, con relativamente pocas y normalmente excéntricas excepciones, se han opuesto. Sus razones para ello han sido muchas y muy diversas. y se han caracterizado principalmente por la exclusión rigurosa de la más importante de entre ellas, que no es otra que la simple repugnancia a abandonar el goce de lo que se posee.»

También estimo, sin embargo, que esta concreta cuestión debe ser tratada con toda ponderación y prudencia y que han de ser previstas las adecuadas disposiciones transitorias para regular todas aquellas situaciones que, aun no siendo injustas, no tengan, sin embargo, cabida en la economía de la nueva legislación que pueda ser dictada.

## B) MEDIDAS CONCRETAS A ADOPTAR

Los defectos que hasta aquí han venido señalándose deben lógicamente traducirse en las correspondientes propuestas de reforma. En sus líneas generales, pues, está ya prejuzgada la cuestión.

Conviene, empero, que precisemos cuáles son, a nuestro juicio, los puntos esenciales en los que una nueva legislación sobre la función pública tendría necesariamente que fijar su atención. Son éstos:

1.º Creación de un organismo que centralice la política de personal. Quizá los aspectos más criticables de la situación de nuestra función pública se han producido a espaldas de la legislación vigente y precisamente por falta

de un organismo como el que se apunta. Su existencia, por lo demás, se descubre ya en el ordenamiento jurídico de la mayoría de los países.

Los problemas relativos a la composición de este organismo, a su estructura colegiada o burocrática y, en fin, a las competencias concretas que deban atribuírsele, son cuestiones a discutir y en las que, por el momento, no queremos entrar. Cualquier fórmula es buena, si la eficacia del organismo queda asegurada y lo que se pretende no es crear una pieza más para el museo de nuestras curiosidades administrativas.

2.º Unificación del Cuerpo General Técnico Administrativo y elevación de su nivel. Como puede observarse, la medida que aquí se propone es doble. En primer lugar, se sugiere un Cuerpo General Técnico de Administración Civil que rompa con el actual cantonalismo ministerial y que posibilite, por otra parte, la centralización de la política de personal que antes se ha señalado.

En segundo lugar, se advierte la necesidad de que este Cuerpo refuerce y revitalice sus cuadros con vistas al desempeño de las plazas de nivel superior que puedan serle atribuidas. Después de cuanto más atrás hemos dicho acerca del sistema de oposiciones, no debe extrañar en absoluto que propongamos que el acceso a estos niveles superiores pueda realizarse, al menos en parte, directamente por oposición.

3.º Repartición de competencias entre el Cuerpo General y los Cuerpos especiales. Arrancando de lo ya previsto en el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo debe realizarse una clasificación de puestos de trabajo, a los efectos de su adscripción a uno u otros Cuerpos, como medio, primero, de racionalizar el organigrama de nuestra Administración Pública y, segundo, para acabar con la situación de recelos y mutuas suspicacias que actualmente caracterizan nuestra realidad administrativa.

4.º Centralización por el Ministerio de Hacienda de todas las Cajas especiales actualmente existentes y que se nutren de tasas y exacciones parafiscales destinadas a atenciones de personal. Sobre la base de esta centralización hay que establecer los nuevos criterios de la política de remuneraciones que, necesariamente, habrá de tener en cuenta los diversos criterios que en esta materia deben jugar: titulación y conocimientos exigidos para el ingreso en los distintos Cuerpos; importancia y responsabilidad de la función atribuida al Cuerpo, y, como elemento diferenciador dentro de los miembros del mismo Cuerpo, el nivel e importancia del puesto de trabajo atribuido y la antigüedad personal del funcionario.

## RESUMEN

La importancia del tema tratado se desprende del hecho de que la Administración española cuenta con más de 400.000 funcionarios, sin contar con los pertenecientes a las Corporaciones locales. Precisamente por eso se afirma que una reforma de la función pública puede tener el carácter de una reforma social.

Se examinan los defectos del actual régimen de la función pública española que no se basa, por contraste con el de otros países, en una clasificación de los puestos de trabajo, sino en la existencia de «Cuerpos de funcionarios», entre los que se distribuye el ejercicio de las funciones administrativas. Este precepto que, en lo fundamental, se estima adecuado, ofrece en España ciertos aspectos negativos, ya que la proliferación de Cuerpos se ha llevado a tales extremos que no existe intercomunicación entre los distintos Ministerios. Aparte de esto, el número de Cuerpos especiales es superior a 250.

Con todo, el problema más grave que presenta en España la administración de personal es el de la anarquía en las retribuciones. La tacañería de nuestra Administración para retribuir a sus funcionarios ha producido un doble efecto: 1.º el relajamiento de la disciplina en el trabajo, abriéndose paso, cada vez más, el principio de la compatibilidad en el ejercicio simultáneo de varias ocupaciones; 2.º el establecimiento de un sistema parafiscal de tasas y exacciones, con cargo al cual se nutren Cajas especiales (a veces con gran autonomía respecto a la Hacienda Pública) que sufragan, en parte, los gastos de personal.

Como consecuencia del análisis que de la situación actual se realiza, el autor propone la adopción de las siguientes medidas:

1. Creación de un organismo (burocrático o colegiado) que centralice la política de personal.
2. La unificación del servicio civil de funcionarios al servicio de los diversos Ministerios, aunque respetando la existencia de los Cuerpos especiales.
3. Repartición de puestos y funciones entre el Cuerpo administrativo general y los Cuerpos especiales, de acuerdo con criterios de racionalidad.
4. Centralización en el Ministerio de Hacienda de todas las Cajas especiales con ingresos propios y que actualmente son administradas por los diversos Ministerios y grandes organismos públicos.

The importance of the subject dealt with is a consequence of the fact that the Spanish Administration has more than 400.000 civil servants, without taking into account those belonging to local Corporation. That is why it is being asserted that a reform of the public services would have the character of a social reform.

The defects of the present system of the Spanish public services are being studied, as these services are not based, in contrast with other countries, in a classification according to the actual job but in the existence of «Corps of Civil Servants» amongst which the administrative functions are distributed. This concept that fundamentally, is considered as adequate, offers in Spain certain negative aspects as the multiplication of this type of Corps has reached such height that there is not any sort of inter-communication between the various Ministries. Apart from that the number of specialized Corps is over 250.

In all, the most serious problem that the administration of personnel presents in Spain is the anarchy of salaries. The stinginess of our Administration to pay its civil servants has produced a double effect:

1.º The decadency in labour discipline, becoming more and more of an accepted practice the principle of the compatibility of exercising several and simultaneous occupations.

2.º The establishment of a fiscal and taxation system which engrosses certain special Accounts (sometimes with a great autonomy in relation with the Public Treasury) and which serves the purpose of covering, in part, the expenses of personnel.

As a consequence of the survey which is being effected about the present situation, the author proposes the adoption of the following measures:

1.º The creation of an organism (bureaucratic or associated) to centralize the policy of personnel.

2.º The unification of the body of Civil Servants attached to the different Ministries, although respecting the existence of specialized Corps.

3.º Distribution of positions and functions between the Administrative Civil Servants and Specialized Corps, in accordance with criterions of rationalization.

4.º Centralization in the Ministry of Finance of all the Special Account with own incomes and which are at the present moment administrated by the various Ministries and important public organisms.

L'importance du thème que nous avons traité, se déduit du fait que l'Administration espagnole compte plus de 400.000 fonctionnaires, sans compter ceux qui appartiennent aux corporations locales. Pour ces motifs, on affirme qu'un reforme de la fonction publique peut présenter un caractère de reforme sociale.

On examine les défauts de l'actuel régime de la fonction publique espagnole qui ne se base pas, en comparaison avec les autres pays, sur une classification des postes de travail mais sur l'existence de «corps de fonctionnaires» qui se distribuent entre eux l'exercice des fonctions administratives. Ce précepte, que l'on estime essentiellement adéquat, présente en Espagne certains aspects négatifs puisque la prolifération des corps est arrivée à de tels extrêmes, qu'il n'existe pas d'intercommunications entre les différents ministères. A par cela, le nombre de corps spéciaux est supérieur a 250.



De toutes façons, le problème le plus grave que présente l'administration du personnel en Espagne est celui de l'anarchie dans les rétributions. L'avarice de notre Administration pour rétribuer ses fonctionnaires a produit un double effect :

1) Un laisser aller en ce qui concerne la discipline dans le travail, ouvrant le chemin, chaque jour davantage, au principe de la compatibilité par l'exercice simultané de plusieurs occupations.

2) L'établissement d'un système parafiscal d'impôts et exactions qui alimentent les Caisses spéciales (souvent avec une parfaite autonomie envers les Finances Publiques) qui payent, en partie, les dépenses de personnel.

Comme conclusions à l'analyse de la situation actuelle, l'auteur propose l'adoption des mesures suivantes :

1) La création d'un organisme (burocrate ou corporé) qui centralise la politique du personnel.

2) L'unification du service civil des fonctionnaires au service des différents Ministères, tout en respectant l'existence des Corps spéciaux.

3) Une répartition des postes et fonctions entre le Corps administratif général et les Corps spéciaux selon les critères de rationalité.

4) Centralisation dans le Ministère des Finances de toutes les Caisses spéciales ayant des revenus propres et qui sont actuellement administrées par les divers Ministères et grands organismes publiques.