

# ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS CENTRALES EN MATERIA DE PERSONAL

Por FERNANDO GARRIDO FALLA

*Sumario:* 1. Planteamiento del tema.—  
II. Los órganos rectores de la función pública en el Derecho comparado.—A) El criterio de las funciones atribuidas.—B) El criterio de la estructura.—C) El criterio de la composición.—D) El criterio de la dependencia.—III. La Comisión Superior de Personal en la nueva Ley de Bases.—A) La centralización de las competencias en materias de personal en la Presidencia del Gobierno.—B) El proyecto del Gobierno y su discusión en las Cortes.—C) La problemática de la Comisión Superior de Personal en la Ley de Bases.

## I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Dado el estado de la cuestión, creo que sería ocioso traer aquí un repertorio de opiniones doctrinales referentes a la creación en España de un organismo central rector de la política de personal. Por lo demás, se trata de una tarea que ha sido ya hecha entre nosotros (1).

---

(1) Vid. J. L. MEILLAN GIL: *La función pública española en la doctrina científica*, Madrid, 1963, págs. 25 y ss.

Basta, por todos, la remisión a las palabras del profesor Royo-Villanova: «No basta promulgar un nuevo Estatuto ajustado a las necesidades actuales de la Administración y de los funcionarios. Hace falta además la voluntad decidida de aplicarlo a todo trance, evitando que ocurra lo mismo que con el de 1918» (2), y precisamente para evitarlo se inclinaba este autor por la solución de crear una Dirección General de Personal o de la función pública en la Presidencia del Gobierno.

Por mi parte, he puesto de relieve en otra ocasión (3) las caóticas consecuencias que en la realidad administrativa española se han producido, no obstante la vigencia de un texto legal como el Estatuto de Funcionarios de 1918, cuyos aspectos positivos son, desde luego, evidentes. Ha sido, sin lugar a dudas, la falta de un organismo rector de la política de personal lo que ha determinado el riguroso divorcio entre la concepción legal y la realidad administrativa, de una parte, y de otra, la anárquica situación que se ha producido en materia de retribuciones, tema este último sobradamente conocido para que intente ahora insistir en él.

Se quiere decir con lo anterior que la necesidad en nuestro sistema de un órgano central encargado de la administración de personal se da por supuesta. Lo que interesa entonces es el estudio de su problemática a la vista de lo que nos enseña el Derecho comparado y teniendo en cuenta, desde luego, lo que ya ha sido previsto en la Ley de Bases de los funcionarios civiles del Estado de 20 de julio de 1963.

## II. LOS ORGANOS RECTORES DE LA FUNCION PUBLICA EN EL DERECHO COMPARADO

Las razones que, según antes hemos visto, justifican en España la creación de un organismo de dirección de la función pública parecen tener validez universal; al menos

---

(2) *La Función Pública*, en «La Administración Pública y el Estado contemporáneo», Madrid, 1961, págs. 26 y ss.

(3) *Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública*, en «Documentación Administrativa» núm. 61, enero de 1963, págs. 11 y ss.

en relación a los países que han adquirido un cierto grado de complejidad en su desarrollo administrativo. Lo que varía, sin embargo, es la fórmula legal en cuanto a la estructuración del organismo (4).

El examen comparado de los diversos ensayos legislativos posibilitan la clasificación de los organismos encargados de la administración de personal de acuerdo con diversos criterios, de entre los cuales vamos a señalar aquí los siguientes: el de las funciones atribuidas, el de la estructura, el de la composición y el de la dependencia.

#### A) EL CRITERIO DE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS

No todos los organismos con competencia en materia de personal que configura el Derecho comparado tienen el mismo tipo de atribuciones. El examen de los más importantes nos hace pensar en la existencia de los siguientes tres tipos de organización:

1) Organismos con funciones prevalentemente consultivas y de asesoramiento.

2) Organismos con funciones de selección del personal.

3) Organismos con funciones reglamentarias y ejecutivas.

a) *Organismos con funciones prevalentemente consultivas y de asesoramiento.*—Procedamos al examen de algunos organismos en concreto que presentan estas características:

a') *El Consejo Superior de la Función Pública en Francia.*—El vigente Estatuto de Funcionarios francés de 4 de febrero de 1959 establece en su artículo 15 un organismo colegiado al que se denomina Consejo Superior de la Función Pública. En el citado precepto legal no hay más, empero, que alusiones a dicho organismo, ya que «la competencia, composición, modalidades y designación de sus miembros, organización y funcionamiento del Consejo

---

(4) J. J. RIBAS: *Les services de la fonction publique dans le monde*. Bruselas, 1956; J. L. DE LA VALLINA: *Los órganos de dirección de la función pública en el Derecho comparado*, en «Doc. Ad.» núm. 61, enero de 1963, págs. 43 y ss.

Superior de la Función Pública... será fijado por reglamento de administración pública» (5).

Para el desarrollo de este precepto fué dictado, pues, el Decreto de 14 de febrero de 1959 (6).

Resulta así que es de la competencia de este organismo informar las disposiciones de carácter general referentes a la función pública; proponer al primer Ministro las recomendaciones en materia de personal que estime adecuadas; conocer de los recursos en materia de personal relativos a régimen disciplinario, situaciones de disponibilidad, separación por incapacidad profesional, prohibición de actividades a desarrollar por funcionarios jubilados, calificaciones y ascensos de funcionarios.

Adelantemos desde ahora que la composición del Consejo es paritaria: veintiocho miembros nombrados por un periodo de tres años por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, catorce de los cuales representan a la Administración y otros catorce son representantes de las más importantes organizaciones de funcionarios. Funciona en Pleno y en Secciones (Sección Administrativa y Sección Sindical). La Secretaría del Consejo es desempeñada por el Director general de Administración y de la Función Pública, organismo al cual nos referiremos más adelante (7).

---

(5) Sobre el tema de la fuerza legal del precepto aprobatorio del Estatuto francés de funcionarios, vid. J. L. DE LA VALLINA: *El nuevo Estatuto francés de funcionarios*, «Rev. Adm. Púb.» número 39, 1962, págs. 543 y ss.

(6) Cfr. los datos que se contienen en el trabajo de DE LA VALLINA: *Los Organos de dirección...* cit., pág. 46.

(7) El pasado mes de junio ha sido renovado por un periodo de tres años (que expirará el 15 de febrero de 1966) la composición del Consejo Superior de la Función Pública. En calidad de representante de la Administración figuran: un Presidente de Sección y un Consejero de Estado, un Consejero del Tribunal de Cuentas y nueve Directores de Administración General y de personal correspondiente a los Ministerios de Correos y Telecomunicaciones, Agricultura, Educación Nacional, Excombatientes y víctimas de la guerra, Construcción, Interior, Obras Públicas y Transportes, Finanzas y Asuntos Económicos.

Aparte de estos vocales variables, figuran como miembros natos y permanentes el Director general de Administración y de la Función Pública y el Director general de Presupuestos. La representación Sindical está atribuida a los representantes de las siguientes organizaciones: Federación General de Funcionarios, Unión General de Federaciones de Funcionarios, Federación Gene-

b') *El Consejo Superior de Administración Pública en Italia.*—El Estatuto de Funcionarios de Italia, aprobado por Decreto del Presidente de la República de 10 de enero de 1957, establece en su artículo 137 un Consejo Superior de la Administración Pública, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Su carácter prevalentemente consultivo y asesor se desprende de lo que se dice en el artículo 142 del Estatuto: «El Consejo Superior de Administración Pública será órgano de consulta del Gobierno en las cuestiones comunes a todas las ramas de la Administración del Estado en materia de organización del personal civil, organización, funcionamiento y perfeccionamiento técnico de los servicios.»

Se añade en el propio precepto: «El Consejo Superior será oído en todas las cuestiones concernientes al Estatuto jurídico y a las retribuciones del personal civil del Estado y a la organización y funcionamiento de la Administración pública. Podrá ser oído también en toda cuestión general que interese a la Administración del Estado.» Y todavía se añade que «el Gobierno podrá confiar al Consejo Superior de Administración Pública, en las materias citadas, el estudio de cuestiones particulares y la formulación de propuestas.» Tampoco estará de más que aquí también, y al efecto de la debida comprensión de lo que este organismo significa, adelantemos su composición.

De acuerdo con los artículos 138, 139 y 141 del Estatuto italiano, los miembros del Consejo pueden ser ordinarios y extraordinarios.

Son miembros ordinarios: el Interventor general del Estado, dos Magistrados del Consejo de Estado y dos del Tribunal de Cuentas, cuatro funcionarios designados por el Presidente del Consejo de Ministros con categoría no inferior a Inspector general, un Director general por cada Ministerio, dos Abogados generales del Estado, dos Catedráticos de Universidad, quince funcionarios del Estado, que representarán, elegidos por votación, a cada una de las carreras directivas, de concepto y ejecutivas, al personal subalterno y al personal asalariado.

---

ral de Sindicatos Cristianos de Funcionarios, Federación de la Educación Nacional y Federación Francesa de «Cuadros» de la Función Pública.

Salvo el Interventor general del Estado, que es cargo nato, los demás miembros ordinarios son nombrados por un periodo de tres años por Decreto del Presidente de la República, gozando durante ese tiempo de la inamovilidad y de determinadas garantías.

Son miembros extraordinarios aquellos que sólo toman parte en la deliberación del Consejo cuando se traten asuntos que atañen a su propia competencia. Los miembros extraordinarios son los siguientes: el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, el Presidente del Consejo Superior de Obras Públicas, el Presidente del Consejo Superior de Sanidad, el Jefe de Policía, el Comandante general de los *carabinieri* y el Comandante general de los Institutos de Previsión y Pena, y los Directores generales de los organismos autónomos del Estado, cuando no formen parte del Consejo como miembros ordinarios.

El Secretario del Consejo Superior es nombrado por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros entre funcionarios con categoría no inferior a Director de División. De la Secretaría depende el Registro de los funcionarios civiles del Estado.

c') *La Comisión de Personal de la República Federal Alemana.*—La Ley alemana de funcionarios federales de 14 de julio de 1953 prescribe en su artículo 95 que «para lograr una aplicación uniforme de los preceptos relativos a la función pública se crea una Comisión Federal, que, dentro de los límites legales, actuará con independencia y bajo su propia responsabilidad.»

De los preceptos del citado artículo 98 (en relación con los artículos 8.º, 21, 22, 24 y 41) se deduce que es de la competencia de esta Comisión: participar en la elaboración de normas relativas a formación, examen y perfeccionamiento de funcionarios; decidir sobre el establecimiento del sistema de exámenes; informar los recursos y quejas de los funcionarios y de los aspirantes suspendidos; proponer medidas para evitar la defectuosa aplicación de los preceptos del Estatuto; establecer excepciones sobre los ascensos económicos del funcionario y sobre la edad de jubilación, etc. El Gobierno Federal podrá delegar otras funciones en la Comisión Superior de Personal.

La Comisión Federal de Personal consta de siete miembros regulares y siete representativos de las organizaciones

sindicales de funcionarios. De los siete miembros regulares, tres tienen carácter nato y permanente (el Presidente del Tribunal Federal de Cuentas y los Directores de Personal de los Ministerios Federales del Interior y de Hacienda), y los otros cuatro son nombrados, entre funcionarios federales, por el Presidente de la Federación y por un periodo de cuatro años.

Se observa, desde luego, en relación con los tres organismos examinados, que sus funciones desbordan lo estrictamente consultivo, máxime si se tiene en cuenta que en algunos de los Estatutos citados se prevé la posibilidad de que el Gobierno delegue en la Comisión o Consejo nuevas atribuciones. No obstante, hay que admitir que se trata de organismos que se han configurado pensando primordialmente en que actúen en el terreno de la coordinación y del asesoramiento, sin que sus facultades ejecutivas estén subrayadas con claridad. El propio dato de su composición masiva (especialmente en el caso francés y en el italiano) impide una eficaz actuación ejecutiva.

No debe extrañarnos por tanto que, a pesar de que los examinados son preceptos legales actualmente en vigor en los respectivos países, en la práctica de cuestiones de personal en Italia y en Alemania aparecen como no unificadas y encomendadas a cada uno de los Departamentos ministeriales (8).

b) *Organismos con funciones de selección del personal.*—Algunos de los organismos más conocidos en el Derecho comparado limitan, sin embargo, sus funciones, pura y simplemente, a la selección del personal. Es éste el caso de la *Civil Service Commission* británica (9).

---

(8) Así se explica el sentido de las contestaciones que, en relación con la encuesta que se ha realizado por el Gabinete de Estudios para la reforma administrativa de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno en colaboración con el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, han sido dadas por los expertos extranjeros en relación con este tema. Cfr. «Doc. Ad.» núm. 61, pág. 68 y núm. 64, pág. 75.

(9) Vid. *Her Majesty's Civil Service Commissioners. A note on their History and Duties*, Londres, 1951. Y la amplia nota publicada sobre este libro por J. L. LÓPEZ HENARES en el núm. 7 de «Doc. Ad.», págs. 61 a 64. Cfr. igualmente la selección de trabajos que se incluye en un volumen publicado bajo la dirección del profesor ROBSON, con el título *The Civil Service in Britain and France*, Londres, 1956.

La configuración de esta Comisión es indudablemente el resultado de la evolución que el Servicio Civil ha experimentado en Gran Bretaña desde las reformas que se iniciaron a mediados del siglo pasado como consecuencia del informe Northcote-Trevelyan, y que determinaron la sustitución del antiguo sistema de patronazgo por el sistema de mérito. Pero obsérvese, en cualquier caso, que la competencia de la Comisión se contrae a este extremo de la selección del personal, lo cual se desprende tanto del análisis de su efectivo funcionamiento cuanto de las reglas que la regulan, como la Orden de 22 de julio de 1920, que establece que «todas las personas propuestas para ser nombradas, ya sea temporal o permanentemente, en cualquier situación o empleo de los establecimientos de Su Majestad, deberán ser aprobados previamente por la Comisión, y nadie podrá ser nombrado hasta que la Comisión haya expedido un certificado sobre la aptitud del funcionario».

Ahora bien, si es cierto que, una vez seleccionado el funcionario y destinado a un Ministerio, su carrera posterior depende del Ministerio en que presta sus servicios, también lo es que de hecho se producen frecuentes relaciones posteriores con la Comisión en orden a determinar la clase de los trabajos a realizar, calificaciones del personal, tipo y número de los funcionarios requeridos, etc. Precisamente por esto la Comisión dispone desde 1945 de un centro de investigación en el que trabaja un grupo de expertos de psicología, cuya labor principal consiste en la investigación de las cualidades escogidas en las distintas clases de trabajos y en el asesoramiento sobre las materias para descubrir tales cualidades en los aspirantes.

c) *Organismos con funciones reglamentarias y ejecutivas.*—Junto a las soluciones anteriores, que representan fundamentalmente la existencia de órganos de coordinación, otros países han ensayado una salida más rigurosamente centralizadora. Aquí sí puede hablarse con más propiedad de órganos centrales de dirección del personal. Es el caso de los siguientes organismos:

a') *La Dirección General de Administración y de la Función Pública en Francia.*—Se ha observado cómo la tradición centralista francesa contrastaba con la falta de unidad en materia de administración de personal que

existía con anterioridad a 1945. A partir de entonces, el proceso centralizador se jalona con dos acontecimientos importantes: la creación de la ya famosa *Ecole National d'Administration* (ENA) y la Dirección General de la Función Pública, creada por el artículo 15 de la Ordenanza con fuerza de Ley de 9 de octubre de 1945 y encuadrada orgánicamente en la Presidencia del Gobierno (10).

Las atribuciones de este organismo han sido modificadas por Decreto de 3 de febrero de 1959, desde cuya fecha ostenta la denominación de *Dirección General de Administración y de la Función Pública*.

La Dirección General es un órgano de estructura monocrática, al frente del cual existe un Director general, asistido por un Subdirector, y del que dependen cuatro secciones, cuya denominación ilustra bastante acerca de sus respectivas competencias: «Estudios generales», «Coordinación», «Control» y «Organización y reforma».

Resulta así que, aunque la Dirección General de la Función Pública no administra por sí misma al personal del Estado, una vez que se ha producido la adscripción de éste al correspondiente Departamento ministerial, su política unificadora se realiza a través de los importantes resortes que en sus manos tiene, a saber:

1) La alta dirección de la ENA y demás Escuelas Especiales de funcionarios (Aduanas, Correos, Telégrafos y Teléfonos, etc.) que existen en aquel país.

2) El informe preceptivo de los reglamentos y disposiciones que los Ministerios preparen en materia de personal.

3) El control y vigilancia de la gestión ministerial para que se realicen respetando los principios generales que rigen la política de personal.

4) La administración de personal en relación con los cuerpos interministeriales.

5) El informe preceptivo en cuantas medidas propongan reformas orgánicas y administrativas, dada la íntima relación que existe entre éstos y la administración de personal.

---

(10) Aparte del ya citado trabajo de DE LA VALLINA, *vide* GALLEGOS Y SOLANO: *La Dirección General de Administración y la Función pública en Francia*, en «Doc. Ad.» núm. 25, 1960, págs. 49 y ss.

b') *El Ministerio del Interior y de la Función Pública en Bélgica.*—En el Estatuto belga de funcionarios de 2 de octubre de 1937 se establecía ya, con inspiración evidente en el modelo inglés por lo que a sus funciones atañe, un organismo central de personal: la Secretaría Permanente de Reclutamiento. Su misión fundamental, de acuerdo con el artículo 36 del Estatuto, es la de reclutar los empleados del Estado, procediendo los tribunales que se constituyen al efecto a regular todo lo referente a organización y práctica de los exámenes de selección. Su nombramiento se hacía por Real Decreto, por un periodo de cinco años renovables.

A partir de 1939 se creó un *Servicio de Administración General*, dependiente del primer Ministro, y que responde principalmente a la preocupación por centralizar la administración del personal. El Servicio se ocupa de todas las cuestiones relativas a la aplicación del Estatuto de funcionarios y a las retribuciones del personal, así como de cualquier propuesta de creación de empleos.

Ahora bien: desde el año 1958 se emprende una reforma que pronto desbordó las posibilidades de aquel modesto Servicio Central. Así es que, después de haber creado un puesto de Vicepresidente del Consejo, encargado de la reforma administrativa, se ha instituido en el seno del equipo ministerial, que comenzó sus tareas en el año 1961, un Departamento de la Función Pública agregado al Ministerio del Interior, que ha pasado así a denominarse *Ministerio del Interior y de la Función Pública*. No obstante, debe advertirse el carácter transitorio y no definitivamente institucionalizado de estas medidas (11).

c') *La Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos de América.*—Las competencias en materia de personal en los Estados Unidos de América se reparte entre el Presidente, el Congreso, la Oficina de Presupuestos (en lo que toca al aspecto fiscal), los Departamentos ministeriales y la Comisión del Servicio Civil (12). Pues bien: aparte del carácter de órgano general de coordinación, supervi-

---

(11) Vid. la contestación a la encuesta ya aludida que se publica en el núm. 61 de «DA», enero de 1963, pág. 62.

(12) F. SANABRIA: *La Administración norteamericana y atribuciones y competencias en materia de personal*, en «DA» número 17, 1959, págs. 49 y ss.

sión y control que la Comisión tiene, al convertirse en órgano ejecutor de decisiones que corresponden al Presidente viene a ser en sentido estricto un órgano de dirección y gestión del personal.

Si bien inicialmente el influjo de la Comisión del Servicio Civil inglesa fué notable, pronto el organismo americano asumió peculiares competencias que han venido a convertirlo en una de las piezas claves de la Administración pública de los Estados Unidos.

Hay que notar, no obstante, el proceso de descentralización de sus funciones que se ha operado durante las dos últimas décadas (13). Antes de 1940 la Comisión clasificaba por sí misma los puestos de trabajo de la Administración pública y reclutaba y examinaba a los aspirantes. A partir de esa fecha, empero, el proceso de descentralización ha seguido dos caminos: de una parte, la Comisión ha establecido oficinas regionales; de otra, la mayoría de las operaciones reseñadas se realizan por los Departamentos y organismos interesados, aunque de acuerdo con las directrices establecidas por la Comisión. Ocurre así que las relaciones entre la Comisión y los demás organismos del Gobierno pueden resumirse en la siguiente fórmula: es la Comisión la que establece las directrices de acuerdo con las cuales deben clasificarse los puestos de trabajo, realizarse exámenes de reclutamiento del personal e incluso los criterios reguladores de las incidencias de la vida administrativa de los funcionarios (destinos, ascensos, sanciones y recompensas, etc.); pero son los Departamentos quienes las aplican.

Dependientes de la Comisión funciona un Registro General y una Oficina de Estadística de personal, cuyo excelente funcionamiento se evidencia con la publicación de boletines mensuales, que recogen el movimiento del personal registrado durante tales periodos de tiempo.

d') *La Comisión del Servicio Civil del Canadá.*—Siguiendo la tradición de los países anglosajones, Canadá creó en 1908 una Comisión del Servicio Civil. Los poderes de este organismo son más extensos que los de sus simi-

---

(13) PFIFFNER Y PRESTHUS: *Public Administration*, 4.ª edición, 1960, págs. 281 y ss.

lares de Gran Bretaña y los Estados Unidos (14). No sólo es competente en relación con las cuestiones de selección del personal, sino también sobre ascensos y destinos y para resolver reclamaciones. Asimismo propone al Departamento del Tesoro la aprobación de medidas sobre organización y clasificación de puestos que impliquen aumento de gastos; finalmente, informa todas las medidas de Organización y Métodos. En otras palabras, «la Comisión del Servicio Civil es una mezcla de Director de personal y Técnico en rendimientos para el servicio civil».

Los problemas principales se plantean por cuanto el control sobre servicios públicos viene así a estar repartido entre la Comisión del Servicio Civil, el Departamento del Tesoro (*Treasury Board*), el Interventor de Hacienda (*Comptroller of the Treasury*) y los Departamentos ministeriales. Como consecuencia de este sistema de controles, los Departamentos ministeriales alegan que no tienen suficiente libertad en materia financiera y de personal y que el control de los tres organismos citados causa indudables retrasos, especialmente cuando se trata de cuestiones de menor importancia (15). Por esto, con independencia de la nueva *Civil Service Act* de 1961, se ha nombrado en el Canadá una Comisión para la organización del Gobierno (*Royal Commission on Government Organization*), cuyos informes y conclusiones han venido publicándose a partir de septiembre de 1962.

El examen de los distintos organismos que nos han ocupado hasta ahora demuestra, entre otras cosas:

1) Que es posible la coexistencia en el mismo país de órganos dotados de distintos tipos de funciones.

2) Que la existencia de órganos meramente asesores no suele ser suficiente para resolver el problema de la unidad que requiere la política de personal.

En efecto, y por lo que se refiere a la primera afirmación que hemos sentado, basta con que recordemos el ejemplo francés: junto al Consejo Superior de la Función Pública, organismo colegiado de tipo consultivo, está la Dirección General de la Administración y de la Función

---

(14) D. C. ROWAT: *Canada's Royal Commission on Government Organization*, en «Public Administration», verano, 1963, páginas 193 y ss.

(15) D. C. ROWAT: *Loc cit.*, pág. 195

Pública, organismo monocrático y de carácter activo. Por lo demás, la articulación entre los mismos se ha resuelto de una manera lógica y eficaz, esto es, confiando a la Dirección General la Secretaría del Consejo Superior.

En segundo lugar hemos afirmado que la unificación de la política de personal exige la existencia de un organismo con poder suficiente. Aparte del ejemplo que en tal sentido ofrecen Bélgica, los Estados Unidos y Canadá, piénsese que es también lo que ocurre en Inglaterra, pues los poderes centralizados de que carece la *Civil Service Commission* los tiene la Tesorería que viene a ser así el órgano central de la Administración de personal en cuanto se refiere a clasificación, ascensos, condiciones de trabajo y distribución de los empleados.

#### B) EL CRITERIO DE LA ESTRUCTURA

Desde el punto de vista de su estructura, los órganos con funciones en materia de personal pueden ser:

- a) Unipersonales o monocráticos.
- b) Colegiados.

El repertorio de organismos que se han examinado en el apartado anterior nos proporciona, efectivamente, ejemplos de uno y otro tipo. Así, aparece como órgano unipersonal o monocrático el Departamento de la Función Pública en Bélgica, la Dirección General de Administración y de la Función Pública en Francia o la propia Tesorería británica (16). En cambio, son órganos colegiados las Comisiones de los Servicios Civiles en Inglaterra, Estados Unidos y Canadá y los Consejos Superiores de Francia e Italia.

Lo primero que se observa al poner en contraste esta clasificación con la que nos ha guiado anteriormente es que la estructura colegiada de un órgano no postula necesariamente su carácter consultivo, y basta remitirse para ello al ejemplo de los Estados Unidos o del Canadá. Se trata, por lo demás, de una posición —y me interesa seña-

(16) La radicación de los organismos centrales de personal en el Ministerio de Hacienda es solución admitida por varios países: Suiza, Noruega, Yugoslavia y la República Democrática alemana. Cfr. DE LA VALLINA: *Los Organos de dirección* cit., pág. 45.

lar esto desde ahora— que está de acuerdo con la propia realidad de nuestra organización administrativa, donde no es infrecuente encontrar organismos colegiados que formen parte de la Administración activa (el caso de los Ayuntamientos, Diputaciones e incluso del propio Consejo de Ministros) junto a organismos unipersonales con funciones consultivas (asi las Asesorías Jurídicas de los Ministerios) (17).

### C) EL CRITERIO DE LA COMPOSICIÓN

Desde el punto de vista de su composición, los órganos colegiados (pues sólo a éstos es aplicable el distingo) pueden ser:

- a) Administrativos.
- b) Representativos.

En relación con los organismos ya examinados hasta aquí, el carácter representativo no aparece en ellos sino sólo parcialmente, como en el caso del Consejo Superior de la Función Pública de Francia, que se constituye como auténtico Comité paritario. Pero se da también el caso de las Comisiones de personal de carácter representativo,

---

(17) Resulta importante hacer esta precisión a la vista de las observaciones formuladas por el Consejo de Estado en su dictamen de 25 de octubre de 1963 sobre la segunda redacción del anteproyecto de la Ley general de funcionarios civiles del Estado. Ante la configuración que el anteproyecto hacia de la Comisión Superior de Personal, el Consejo de Estado afirmó: «En nuestra Administración resulta bastante nuevo delegar las responsabilidades de un Servicio a un Cuerpo colegiado, puesto que éstos se configuran sobre todo como Organos consultivos y deliberantes.»

Hay que afirmar, por supuesto, que todos los Cuerpos colegiados son deliberantes; afirmación que se convierte en una obviedad si se tiene en cuenta que la *deliberación* se refiere al procedimiento a través del cual la voluntad del Organó se manifiesta, pero no tiene nada que ver con el carácter activo o consultivo de sus funciones. En cuanto al carácter consultivo de los Organos colegiados, ya hemos dicho en el texto que se trata de una coincidencia no necesaria, pues frente al régimen general de nuestra Organización Administrativa que se basa en el principio burocrático, con preferencia sobre el sinodial, hay que recordar los ya citados ejemplos de la Administración Local y del propio Consejo de Ministros.

como fueron las previstas en el Estatuto belga de 1937, sustituido en este extremo por el nuevo Estatuto Sindical de 20 de junio de 1955, cuya inspiración se encuentra seguramente en los *Whitley Councils* ingleses.

#### D) EL CRITERIO DE LA DEPENDENCIA

Desde el punto de vista de su dependencia, los organismos rectores de la Administración de personal suelen encuadrarse:

- a) En la Presidencia del Gobierno.
- b) En el Ministerio de Hacienda.

Para ilustrar esta clasificación basta recordar lo que ya se ha dicho hasta aquí.

### III. LA COMISION SUPERIOR DE PERSONAL EN LA NUEVA LEY DE BASES

#### A) LA CENTRALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PERSONAL EN LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Ya se dijo al comienzo que la Administración de personal en nuestro país se caracterizaba por una falta absoluta de unidad, lo que, a su vez, no era sino la consecuencia de la falta de un organismo adecuado en cuyas manos se centralizasen las competencias correspondientes.

Un paso trascendental en esta materia lo ha impuesto, por tanto, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (texto refundido de 26 de julio de 1957). En su artículo 13 dice que corresponde a la Presidencia del Gobierno:

«7. 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 todavía insiste en el párrafo siguiente:

«8. Cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertene-

cientes a Cuerpos especiales y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico.»

Estas competencias, de acuerdo con lo que se dice en el número 10 del propio artículo 13, se delegan en el Ministro Subsecretario de la Presidencia.

He aquí, pues, un primer paso legislativo que, por lo demás, no se ha limitado a quedar en pura letra impresa, sino que sus efectos han influido ya nuestra realidad administrativa. A partir de aquí se ha creado el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares y se ha centralizado rigurosamente, a través de convocatorias únicas, la selección del personal que ingresa en los Cuerpos Generales de la Administración del Estado.

No olvidemos, pues, que ésta es la situación anterior a la nueva Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, y que, por tanto, sin necesidad de que se hubiese dictado esta última, hubiese sido legalmente posible crear en la Presidencia del Gobierno, dependiente del Ministro Subsecretario, una Dirección General de Personal o de la Función Pública (o, si se quiere, una Subsecretaría) para ejercitar unas competencias que ya estaban atribuidas a la Presidencia del Gobierno por la Ley de Régimen Jurídico (18).

---

(18) A la división ministerial española es naturalmente aplicable la solución que subraya la distinción americana entre Departamentos Verticales y Departamentos Horizontales; terminología que está tomada de la representación gráfica con que unos y otros Departamentos aparecen en el organigrama. Para aclarar conceptos nos bastará con recordar aquí que los Departamentos o Ministerios Verticales son aquellos que definen sus competencias cabalmente en razón de las funciones o finalidad principal perseguida (por ejemplo, la educación, la sanidad o el orden público), mientras que los Horizontales son aquellos que se constituyen para proporcionar los medios necesarios al funcionamiento de la Organización total. A los primeros los podemos llamar Departamentos *Finales*, en contraste con estos últimos, que podrían denominarse *Mediales*. Pues bien, así como el Ministerio de Hacienda funciona como un Departamento Medial en relación con el resto de la Administración española (y precisamente un medio que se convierte en circunstancia condicionante de toda su actividad: los créditos necesarios para su actuación), asimismo la Presidencia del Gobierno, a partir de la Ley del Régimen Jurídico, asume el papel —a través de su competencia en materia de personal— de Departamento Medial con respecto al resto de la Administración.

## B) EL PROYECTO DEL GOBIERNO Y SU DISCUSIÓN EN LAS CORTES

Es de muchos conocido el laborioso trabajo que ha precedido a la remisión por parte del Gobierno a las Cortes del proyecto que finalmente ha venido a convertirse en Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963. Dicha laboriosa gestación ha sido dada al conocimiento público en líneas generales en el discurso que el Ministro señor Carrero Blanco pronunció ante el Pleno de las Cortes Españolas el día 15 de julio de 1963, fecha en que la Ley de Bases fué votada.

Me interesa subrayar simplemente esto: el proyecto de Ley de Bases remitido por el Gobierno a las Cortes se redactó extractando los principios fundamentales que inspiraban un texto articulado anterior. El proyecto dedicaba su base II a la enumeración de los órganos de la función pública y a la determinación de sus competencias. La novedad estaba en la creación de la Comisión Superior de Personal que se configuraba en el apartado e) del párrafo primero de dicha base:

«e) La Comisión Superior de Personal, en el ejercicio de las funciones consultivas, de propuesta y coordinación que se determinen en el texto articulado de la presente Ley.»

En el párrafo primero de la propia base se establece la composición de la Comisión Superior de Personal, y en el número 4.º del párrafo tercero se señalaban sus competencias propias, fundamentalmente el informe preceptivo de todos los proyectos y disposiciones en materia de personal.

Pronto se advirtió, por la continuidad y calidad de las enmiendas presentadas (veintinueve enmiendas sólo para esta base II), que estaba aquí una de las cuestiones que habría de dar lugar a mayores discusiones en el seno de las Cortes Españolas.

En definitiva, y a los efectos que aquí nos interesan, las modificaciones que el proyecto del Gobierno sufrió en las Cortes Españolas se refieren a los tres siguientes extremos:

- 1) La calificación de la Comisión Superior de Personal.
- 2) Su composición.
- 3) Sus competencias.

a) Por lo que se refiere al primer punto, obsérvese que la calificación de las funciones (función consultiva, de propuesta y coordinación) que se contenía en el apartado e) del párrafo primero de la base II del proyecto del Gobierno, desaparecía en la Ley de Bases, cuyo apartado e) se limita a decir ahora sin más aditamentos: «*La Comisión Superior de Personal.*»

Al aligerarse, pues, el precepto, hay que reconocer que se descubre aquí simultáneamente una preocupación técnica y una intención política. La primera, la preocupación técnica, creo que está justificada: los textos legales no deben definir la naturaleza jurídica de las instituciones que regulan; simplemente se deben limitar a configurarlas y a regular sus notas. El problema de su calificación jurídica compete después a la doctrina. En el caso, pues, de la Comisión Superior de Personal, la Ley ha procedido correctamente al limitarse a enumerar funciones (a las que después aludiremos); los comentaristas de la Ley nos dirán después si, por consecuencia de esta enumeración, estamos en presencia de un órgano consultivo o de índole distinta.

En cuanto a la intención política, creo que está precisamente en el hecho de suprimir la calificación, pues ahora los redactores del texto articulado se enfrentarán con su encargo sin un condicionamiento que antes evidentemente existía.

b) En cuanto a la composición de la Comisión, la innovación debida a la Cortes ha consistido en introducir la existencia de «tres vocales permanentes designados por Decreto, a propuesta de la Presidencia del Gobierno».

Fué ésta una de las cuestiones que suscitaron más viva polémica en las Cortes; sobre todo si se tiene en cuenta que la Ponencia que informó sobre el asunto aconsejó que se estructurase en el seno de la Comisión Superior de Personal, y como consecuencia de la admisión de la figura de los vocales permanentes, una Comisión Permanente diferenciada del Pleno de la Comisión. Esta sugerencia, sin embargo, se rechazó por un escaso margen de votos.

c) Finalmente, y por lo que se refiere a las funciones de la Comisión, hay que subrayar que a las funciones de informe y propuesta que se contenían en el proyecto del Gobierno se ha añadido en la Ley de bases: «... y ejercer aquellas funciones en materia de personal que delegue en ella la Presidencia del Gobierno».

Vista esta adición, aparece ahora plenamente justificado que desapareciese la calificación de sus funciones como «consultiva, de propuesta y coordinadora», pues bien puede ocurrir que las que delegue en ella la Presidencia del Gobierno no tengan tal carácter.

#### C) LA PROBLEMÁTICA DE LA COMISIÓN SUPERIOR DE PERSONAL EN LA LEY DE BASES

Empero, con la publicación de la Ley de Bases de 20 de julio de 1963 no quedan resueltos los problemas que latén en la anterior discusión. Antes bien, queda abierta una serie de interrogantes que sólo encontrarán su contestación una vez que se publique, dentro del plazo de seis meses—previsto en la disposición final primera de la Ley de Bases—, el texto articulado.

Vamos a referirnos brevemente a algunos de estos problemas:

a) *La composición de la Comisión.*—En el referido párrafo segundo de la base II de la Ley de Bases se establece la composición de la Comisión Superior de Personal. De acuerdo con este precepto, se descubre la existencia de:

1) Vocales natos (19).

2) Un Vicepresidente y un Secretario general, designados por Decreto a propuesta del Presidente del Gobierno (20).

3) Tres Vocales permanentes, designados asimismo por Decreto, a propuesta de la Presidencia del Gobierno.

---

(19) Son vocales natos: Los Subsecretarios de los distintos Departamentos ministeriales civiles, los Directores generales del Tesoro y del Presupuesto, el Secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, el Presidente del Patronato y el Director del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

(20) Los Decretos de designación aparecen en el *BOE* de 24 de julio de 1963, asignándole al Vicepresidente la categoría de Subsecretario, y al Secretario general la categoría de Director general.

Se comprende que el problema principal se plantee en relación con la configuración de estos Vocales permanentes. ¿Qué quiere decir aquí el calificativo de permanente? Cuestión en verdad delicada y que requiere un análisis de las posibles soluciones.

En primer lugar, pudiera pensarse que la permanencia esté referida al carácter absorbente de la ocupación. Se trataría en esta hipótesis de vocales plenamente dedicados a las tareas de la Comisión y a los que, por consiguiente, se les aplicaría, cuando menos, el régimen general de incompatibilidades que pesan sobre la función pública. El dato, en cambio, de que la designación se realice libremente por Decreto—de donde su consideración de «cargo de confianza del Gobierno»—excluiría una permanencia indefinida en el cargo.

En segundo lugar, puede pensarse que la permanencia se refiere —y ésta es, por supuesto, la interpretación más directa del término— a la permanencia en el cargo, esto es, a la inamovilidad. Esta inamovilidad puede ser indefinida (21) o temporal (22). Por otra parte, no es incompatible con nombramiento mediante Decreto, para lo que basta remitirse al propio ejemplo de los Consejeros Permanentes del Estado o de los Magistrados del Tribunal Supremo.

Lo que en todo caso carecería de sentido es configurar unos vocales permanentes que no justificasen su denominación con una u otra de las notas antes señaladas; pues entonces—aparte de que la designación obvia que se le hubiese ocurrido al legislador hubiese sido la de «vocales de libre elección»— vendrían a ser menos permanentes que cualquiera de los denominados natos, que, al fin y al cabo, permanecen en su condición en tanto en cuanto permanezcan en el cargo requerido.

---

(21) Como es el caso de los Consejeros permanentes de Estado que, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944, sólo podrán ser separados mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros y por causas justificadas, con audiencia del interesado e informe del Consejo de Estado en Pleno.

(22) Como es el caso, según se vió, de los miembros ordinarios del Consejo Superior de la Administración pública en Italia (artículo 140 del correspondiente Estatuto) y de los miembros regulares de la Comisión Federal de personal alemana (artículo 96. número 2 del Estatuto).

b) *Las competencias.*—De acuerdo con el número 4.º, del párrafo tercero de la base II, las funciones de la Comisión Superior de Personal pueden ser:

- 1) De informe o dictamen.
- 2) De propuesta.
- 3) Las que delegue en ella la Presidencia del Gobierno.

a') Por vía de informe corresponde a la Comisión Superior de Personal dictaminar preceptivamente todos los proyectos y disposiciones en materia de personal cuya iniciativa corresponde al Presidente del Gobierno o al Ministro de Hacienda (23).

Este informe es *preceptivo*, pues así lo dice expresamente la Ley; pero no tiene carácter vinculante, de acuerdo con la regla general que se ha establecido en el párrafo segundo del artículo 85, de la Ley de Procedimiento Administrativo.

No debe minimizarse la importancia de esta función consultiva; antes, al contrario, creo que está aquí uno de los principales instrumentos con que contará la Comisión Superior de Personal para justificar su existencia realizando una misión verdaderamente actual e importante.

Por lo demás, téngase en cuenta que tratándose de un organismo encuadrado orgánicamente en la Presidencia del Gobierno, el valor de sus informes tenderá a convertirse en determinante, al menos en relación con las cuestiones cuya iniciativa o resolución corresponda a la Presidencia del Gobierno.

b') Las facultades de propuesta que igualmente le son reconocidas por la Ley, merecen también particular atención. No estamos aquí, creo yo, en presencia de las meras facultades de moción, tales como las que corresponden a algunos Cuerpos consultivos (24).

Obsérvese que en este último caso la propuesta viene condicionada por el carácter especial con que la articu-

---

(23) La relación de las competencias en materia de personal, del Presidente del Gobierno y del Ministro de Hacienda se contienen en los números 2.º y 3.º del párrafo 3 de la base II.

(24) Así, el artículo 18 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado dice: «El Consejo de Estado podrá elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto de interés general, o que la práctica y experiencia que sus funciones le sugieran.»

lación entre los organismos formalmente consultivos y la Administración activa se produce; mientras que en el caso de la Comisión Superior de Personal se trata de un Organismo de carácter no exclusivamente consultivo, como se desprende tanto de la enumeración de competencias que estamos examinando cuanto de la consciente postura del legislador al eliminar del texto aprobado por las Cortes Españolas los calificativos que en tal sentido se contenían en la propuesta remitida por el Gobierno.

En fin, se trata de subrayar que las propuestas que aquí nos ocupan tienen, por contraste con las puras mociones, el carácter de tales, por lo que pueden ser, en su caso, aprobadas por el órgano al que corresponda la potestad de decisión, sin necesidad de un trámite previo en que «la haga suya».

c') Por último, compete a la Comisión Superior de Personal ejercer aquellas funciones en materia de personal que delegue en ella la Presidencia del Gobierno.

He de recordar que fué ésta una de las competencias cuya atribución suscitó los más opuestos criterios en la discusión que se desarrolló en el seno de las Cortes Españolas. Concretamente se utilizaron estas dos objeciones: en primer lugar, que es un contrasentido delegar funciones activas en un órgano consultivo; en segundo lugar, que, de acuerdo con el número 10 del artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico, el Ministro Subsecretario de la Presidencia ostenta sus facultades en materia de personal por delegación, de donde la imposibilidad de una nueva delegación a favor de la Comisión, según el principio *delegata potestas non delegatur*, que sanciona el último párrafo del artículo 22 de la propia Ley de Régimen Jurídico.

Está claro, sin embargo, que la primera de estas objeciones entraña una petición de principio, pues da por supuesto el carácter consultivo de la Comisión cuando justamente lo contrario es lo que se desprende del análisis de sus funciones (25).

En cuanto a la segunda, se desvanece simplemente si se tiene en cuenta que es el Presidente del Gobierno el que

---

(25) Por lo demás, esta delegación se conoce en el Derecho comparado. El párrafo 2 del artículo 98 de la Ley alemana de funcionarios federales de 1953 dice: «El Gobierno federal podrá delegar otras funciones en la Comisión Federal de Personal.»

debe realizar la delegación, bien en favor del Ministro Subsecretario (supuesto del número 10 del artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico) o en la Comisión Superior de Personal (supuesto del número 4.º del párrafo tercero de la base II de la Ley de Funcionarios).

c) *Funcionamiento*.—Nada dice la Ley de Bases con relación al funcionamiento de la Comisión Superior de Personal, por lo que habrá que esperar a las soluciones concretas que marquen los textos articulados.

El hecho de que en la discusión de las Cortes se suprimiese, tras largo debate, la sugerencia hecha por la ponencia favorable a una Comisión Permanente puede ser significativo de una opinión adversa a enquistar en el seno de la Comisión un Organismo compuesto por el Vicepresidente, el Secretario general y tres Vocales permanentes como Organismo de preparación del trabajo del Pleno de la Comisión. Es prematuro opinar acerca de si esta solución prejuzgada por las Cortes será beneficiosa o no a lo largo.

Pero lo que parece evidente es que, aparte de los principios generales que sobre el funcionamiento y Organismos colegiados se contienen en los artículos 9 y 15 de la Ley de Procedimiento administrativo, la regulación del funcionamiento de la Comisión tendrá que inspirarse en el principio de división del trabajo que, respecto de los órganos colegiados de composición numerosa, postula obviamente el nombramiento de Comisiones de trabajo o ponencias que, aunque sin competencias propias, han de preparar la discusión en el Pleno.

En fin, los problemas de la Comisión Superior de Personal, como tantos otros extremos que abarca la Ley de Bases, demuestran precisamente que estamos ante un texto legal necesitado de ulterior desarrollo. Esto, por lo demás, es lo que el propio Gobierno pensó al acudir a la técnica legislativa que la Ley de Bases significa.

En relación con la Comisión Superior de Personal, se da, empero, una peculiaridad que merece ser subrayada: puesto que la Comisión ha de intervenir en la redacción del texto articulado, debemos decir que, en definitiva, va a tener una oportunidad única para, en cierto sentido, preparar su propio Estatuto.