

LA UNIFICACION DE LOS CUERPOS: POSIBILIDADES Y DESARROLLO

Por AURELIO GUAITA

Sumario: I. Realidad actual: multiplicidad orgánica y juicio sobre la misma.— II. Consecuencias de la proliferación de cuerpos.—A) Cantonalismo, el «espíritu de cuerpo».—B) Posibles obstáculos a reformas.—C) Ausencia de un cuerpo general sólido.—D) Ineficacia.—E) Desigualdades injustificadas de régimen jurídico.—III. Las causas.—A) Falta de un órgano *ad hoc*.—B) Evasión de la regulación general.—C) Creación de cuerpos por Ministerios.— IV. Unificación de los cuerpos generales.—A) Cuerpos fusionados.—B) Composición de los nuevos cuerpos.—C) Clasificación de plazas.—D) Dependencia de los nuevos cuerpos.—V. Los cuerpos especiales.—A) Concepto legal.—B) Unificación.—C) Obstáculos para la unificación.—D) Pero obstáculos superables.—E) La unificación de los cuerpos especiales en el proyecto articulado.—F) Procedimiento para la unificación.— VI. Conclusión.

I. REALIDAD ACTUAL: MULTIPLICIDAD ORGANICA Y JUICIO SOBRE LA MISMA

De todos es sabido que los cuerpos de funcionarios de la Administración Civil del Estado llegan entre nosotros a los dos centenares, cifra que si está lejos de constituir un *record*—en Italia se cuentan hasta 360 cuerpos, al decir de Taradel (1)—, provoca en seguida la duda de si esa multiplicidad constituye una riqueza y variedad admisible y digna de ser alentada y fomentada o, al menos, de ser conservada, o si no constituirá, por el contrario,

(1) Cfr. *Documentación Administrativa*, 64 (1963), 76.

una proliferación perniciosa a la que con carácter urgente haya de ponerse remedio.

Desde luego, lo que sucede en Italia en este punto no es ningún ejemplo para nosotros ni puede tampoco servirnos de consuelo. Y la respuesta dada por la doctrina española al interrogante antes formulado es clara, concluyente y de una unanimidad abrumadora. Que yo sepa, es opinión unánime entre quienes han manifestado la suya por escrito que la proliferación administrativa es uno de los males que más gravemente pesan sobre nuestra Administración, tanto por lo que respecta a la eficacia como por lo que dice relación a la justicia.

Por supuesto, la nómina alfabética que sigue no es exhaustiva, pero tanto por el número de personas que la integran como por la consagrada autoridad de no pocas de ellas y la unanimidad sustancial de sus pareceres, no puede ser más reveladora. En efecto: todos esos nombres condenan la multiplicidad de cuerpos por juzgarla excesiva y perjudicial, no justificada, unas veces refiriéndose a todos los cuerpos; otras—las más—, hablando de los llamados cuerpos generales, y también, en ocasiones, aludiendo a los cuerpos especiales. Más: esa condena se hace a veces—implícita o explícitamente—en términos particularmente severos. Véase, como ejemplos de lo que se viene diciendo. Arcenegui Carmona (2), que alaba que en el Ministerio de Justicia se redujera una multitud de cuerpos a cuatro o cinco, pues cumplían en realidad funciones análogas; Aunós Pérez (3), que lamenta que al crearse un nuevo Ministerio se creen nuevos cuerpos en vez de aprovechar la experiencia acumulada por los cuerpos preexistentes; Carro Martínez (4), que ve como un mal grave de nuestra Administración la existencia de tantos cuerpos, a veces con pequeñas diferencias sustanciales, pero con grandes y graves diferencias de régimen, y que señala cómo en ciertas ocasiones los cuerpos han podido actuar como

(2) Cfr. *Encuesta sobre el futuro Estatuto de funcionarios*, Madrid, 1960, 46-47.

(3) *Ibidem*, 13.

(4) *El funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios*, «DA», 4 (1958), 6; *Clasificación de funcionarios*, en «II Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa», Madrid, 1959, 23.

verdaderos grupos de presión; Clemente Merodio (5), que abunda en alguna de las ideas ya indicadas; lo mismo García de Enterría (6), García Pascual (7), Garrido Falla (8), González Pérez (9), Jordana de Pozas (10), López Henares (11), López Rodó (12), Marín Pérez (13), que se pronuncia contra «ese pernicioso espíritu de cuerpo... el vicio más funesto de la Administración española»; Martín Artajo (14), que propugna la reducción y unificación de los cuerpos generales o administrativos; Royo Villanova (15), que hace especial hincapié en los cuerpos especiales; Siguán Soler (16), que insiste en la multiplicidad excesiva y en los grupos de presión; Serrano Guirado (17), que denuncia, como casi todos los anteriores, el cantonalismo de nuestra función pública. Análogamente me he manifestado yo mismo en diversas ocasiones (18).

(5) *La vigente legislación de funcionarios y la necesidad de su reforma*, «DA», 4 (1958), 42.

(6) *La organización y sus agentes*, en su libro «La Administración española», Madrid, 1961, 218.

(7) *Evolución y situación actual del Estatuto de funcionarios en España*, «DA», 4 (1958), 35-37.

(8) *Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública*, «DA», 61 (1963), 8; *La reforma de la función pública*, en «ABC», Madrid, 5, 6 y 23 de enero de 1963.

(9) *Selección de funcionarios públicos*, en «II Semana...» citada, 127.

(10) *Situación y necesaria reforma del Estatuto de funcionarios públicos*, en «Estudios en homenaje al profesor Gascón y Marín», Madrid, 1962, y *Encuesta... cit.*

(11) *Cuerpos y estructuras de la Administración Pública en España*, «DA», 4 (1958), 19-20.

(12) *La Administración Pública y las transformaciones socio-económicas*, Madrid, 1963, 89.

(13) *Encuesta... cit.*, 21-23.

(14) *Encuesta... cit.*, 4.

(15) *Encuesta... cit.*, 25, 26.

(16) *La selección para el ingreso en la Administración Pública*, «DA», 26-27 (1960), 20-21.

(17) *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*, Madrid, 1956, 87.

(18) Cfr. por ejemplo, *Funcionario público*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», 10 (1960).

II. CONSECUENCIAS DE LA PROLIFERACION DE CUERPOS

Condenada por ese ilustre cortejo de autores la estructura actual de nuestra función pública, podría uno preguntarse acerca de las razones de juicio tan severo. Y ciertamente la condena es fundada, como se entrevé ya en las citas anteriores.

A) CANTONALISMO, EL «ESPÍRITU DE CUERPO»

Por de pronto la multiplicidad de cuerpos y su estructura ha dado origen a un verdadero cantonalismo— reinos de taifas, a veces— al incomunicar casi a los distintos sectores de la función pública.

No se trata de condenar sin más el «espíritu de cuerpo», pues eso, aparte de ser natural e inevitable, no es siempre y en todas sus manifestaciones ni tiene necesariamente por qué ser nocivo. Pero puede o ha podido serlo cuando el funcionario olvida que su verdadero cuerpo no termina con su escalafón, sino que se prolonga a lo largo y a lo ancho de toda la Administración pública; y la verdad es que este espíritu ancho, conveniente, existe; pero también lo es que el «espíritu de cuerpo» —del cuerpo propio— ha podido servir en ocasiones para abroquelarse tras ventajas y privilegios— o que son considerados así por otros cuerpos que también tienen su espíritu—, introduciendo fisuras dentro del verdadero *corpus*, que es la Administración, pues los llamados cuerpos no son sino miembros del único cuerpo que es aquélla. Complace que en los servicios a los que un funcionario está adscrito o en el Ministerio donde sirve le digan que «es de la casa»; pero molesta bastante que en otros lugares digan de él que «no pertenece a la casa».

Claro que eso no puede evitarse eliminando los cuerpos de funcionarios, entre otras razones porque la mayor parte de ellos son imprescindibles, sino cambiando la mentalidad de los funcionarios que la tengan en este punto deformada, a lo que quizá ha contribuido la misma termino-

logía legal al hablar de cuerpos «al servicio» de tal o cual Ministerio u organismo. Los funcionarios no están *al* servicio de un Ministerio aunque sirvan *en él*, sino al servicio de la Administración del Estado, y esto tanto desde el punto de vista sociológico como desde el jurídico, pues como dice muy bien el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ésta constituye una única personalidad jurídica, y es con ella y no con «su» Ministerio con la que el funcionario tiene su relación de servicios. De todos modos ya en este punto, no tan secundario como pudiera parecer, supondría una buena medida la reducción del número de cuerpos.

B) POSIBLES OBSTÁCULOS A REFORMAS

Si el cuerpo se considera no como la organización en la que se sirve, sino prevalentemente como la organización de la que se vive, se corre el riesgo, reiteradamente denunciado por la doctrina, de obstaculizar toda reforma (o en su caso presionar para que se produzca), de oponer resistencias (Garrido Falla) no porque las reformas proyectadas sean buenas o malas, sino porque se las considera lesivas para las posiciones conquistadas, incluso para los «derechos adquiridos», habiéndose llegado también a poner en guardia contra el peligro de prebendalismo y parasitismo (García de Enterría), y el que puede también suponer el que el correspondiente Director general pertenezca al cuerpo (Carro Martínez), pues entonces no es temerario pensar que el cuerpo pudiera alguna vez actuar sobre el Director general y no a la inversa. El propio Carro ha llamado la atención sobre la circunstancia de que si bien en España no existen sindicatos de funcionarios, los cuerpos pueden actuar como grupos de presión.

C) AUSENCIA DE UN CUERPO GENERAL SÓLIDO

La multiplicidad de los cuerpos generales es ya de suyo un mal grave, y su propia atomización y otras circunstancias han contribuido, de una parte, a su debilidad, como se comprueba con el hecho de que casi siempre hayan salido

perdiendo en el reparto de competencias y funciones respecto de los cuerpos especiales, y de otra ha contribuido a la debilidad de la propia Administración, carente de un cuerpo directivo potenciado y uniforme, nervio central de la organización administrativa. La unificación de los cuerpos generales en un reducido número ha sido aspiración tan constante de los autores que no parece pertinente apoyarse ahora en argumentos de autoridad.

D) INEFICACIA

Siendo tan elevado el número de cuerpos, muchos de ellos son muy reducidos —hasta de cuatro funcionarios—, lo que es ya de suyo rémora para la eficacia:

a) Constantemente se están celebrando distintas oposiciones para ingresar en Cuerpos que son sustancialmente idénticos, con un número incontable de aspirantes, frecuentemente los mismos en unas y otras oposiciones; quien fracasa en una prueba fortuna en otra y otra, con la pérdida de tiempo y esfuerzos que supone para los aspirantes y también para la Administración, si, como es frecuente, los opositores son funcionarios, además de que constantemente existen juzgando las oposiciones altos funcionarios que, por supuesto, han de desatender o atender con dificultad sus propias y ordinarias funciones.

b) Cuando el cuerpo es reducido, las posibilidades de traslado son mínimas, sin ventajas para la Administración y sí con notorios perjuicios para los funcionarios.

c) Los ascensos se imposibilitan prácticamente hasta el extremo de que en más de una ocasión se opera, nada menos que por medio de una Ley, una «corrida de escalas» o «reorganización de categorías». (Tema ajeno a esta ponencia es el de si debe subsistir el ascenso por antigüedad o con ocasión de vacante, pero mientras subsista son innegables las desigualdades que se producen para ascender en unos y otros cuerpos, según sean más o menos numerosos.)

E) DESIGUALDADES INJUSTIFICADAS DE RÉGIMEN JURÍDICO

Pero el peligro mayor que ofrece la diversidad de cuerpos es que sin razón suficiente se traduzca también en diversidad de régimen jurídico, lo que añade o puede añadir injusticia a la ineficacia. Y es lo que ha venido sucediendo durante más o menos tiempo, según los casos, en materia de retribuciones, ascensos, excedencias, permutas, etcétera:

a) En materia de retribuciones la desigualdad se ha producido tanto por asignar sueldos distintos a cuerpos que desempeñen funciones de importancia semejante y a cuyos miembros se les han exigido títulos y pruebas de ingreso análogas o idénticas, como por el sistema de retribución por tasas, distribuidas por cuerpos, Ministerios u organismos, originando graves desigualdades al percibir más o mayores tasas según el número de participantes, el contacto con el público o el coste de los servicios, lo que no va unido, o no tiene por qué ir, a mayor dificultad, responsabilidad o importancia de la función prestada.

b) Existen cuerpos con aumentos de sueldo automático cada tres o cinco años, por ejemplo, y otros en los que el aumento —llamado impropiaemente ascenso— sólo se produce «con ocasión de vacante» en la categoría superior: la consecuencia es que estos aumentos de sueldo suponen una cantidad muy variable, según los casos, y que es asimismo muy variable el tiempo que ha de transcurrir para que se produzcan: en unos casos hay gran «movimiento de escalas» y se «asciende» rápidamente, en otros se avanza con gran lentitud; estas desigualdades de unos cuerpos con otros y con los que tienen quinquenios o trienios han sido causa de grave preocupación y quejas justificadas por los funcionarios menos favorecidos.

c) Desigualdad notoria era también el que en unos cuerpos se ascendiera en la situación de excedencia voluntaria y no, en cambio, en otros.

III. LAS CAUSAS

A) FALTA DE UN ÓRGANO «AD HOC»

Una de ellas, importante, ha sido la ausencia hasta ahora de un órgano superior y *ad hoc* para programar y ejecutar la política de la función pública o, si se prefiere, la administración de personal. Pero basta con esto por tres razones:

- a) Por haber absoluta unanimidad en este punto.
- b) Porque el tema es objeto de otra ponencia en esta misma III Semana; y
- c) Porque tan grave defecto ha sido remediado ya con la reciente Ley de Funcionarios.

Pero no ha sido esa la única causa de la multiplicidad de los cuerpos, o lo que es lo mismo, creada ya la Comisión Superior de Personal, pudieran seguir proliferando excesivamente los cuerpos si no se atajan también otros orígenes del mal.

B) EVASIÓN DE LA REGULACIÓN GENERAL

Quizá algunos cuerpos deben su origen (García Pascual) al propósito de que escaparan a la regulación general la de los cuerpos generales, más o menos preterida y fosilizada desde 1918, especialmente por lo que se refiere a la retribución. Es de esperar, sin embargo, que con la nueva Comisión Superior de Personal no se repetirá el fenómeno.

C) CREACIÓN DE CUERPOS POR MINISTERIOS

Y confío en que lo mismo podrá decirse de una tercera causa, la más grave a mi juicio, en conexión desde luego con la ausencia hasta ahora de la referida Comisión. La creación de los cuerpos ha tenido su origen, al menos en ocasiones, en el pernicioso principio de su adscripción a

los distintos Ministerios y aun Direcciones Generales y otros organismos, en vez de primar sobre todo la adscripción a la función pública. Quiero decir que no ha de haber tantos cuerpos de una determinada función como Ministerios, etc., precisan de esa función, pues así, en efecto, habrá tantos cuerpos administrativos como Ministerios, etc.; debe haber exactamente tantos cuerpos como funciones distintas se realicen, ni más ni menos. Cuantos funcionarios desempeñan la misma función han de pertenecer a un mismo cuerpo, cualquiera que sea el Ministerio en el que sirvan.

Sólo este principio elemental de racionalización administrativa puede evitar los dispendios de tiempo (y también de dinero), las desigualdades injustificadas, etc., a que antes he aludido. Lo que califica y define a un funcionario no puede ser el Ministerio «en» el que sirve (y no debe decirse «al» que sirve), sino la función que desempeña, y lógicamente el cuerpo dependerá del Departamento al que primordialmente corresponda dicha función. Y a esa función única deben supeditarse las pruebas y títulos exigidos para ingresar en el cuerpo.

Sería absurdo, por ejemplo, que hubiera tantos cuerpos de Abogados del Estado como Departamentos en los que dichos funcionarios prestan sus servicios: cuantos asesoran al Estado en materia jurídica y le defienden en juicio deben integrar un solo cuerpo, que debe depender de un único Ministerio, sin perjuicio de que presten sus servicios en otro y en algunos aspectos dependan de éste; ese ejemplo, como el del cuerpo llamado hasta aquí de Portereros de los Ministerios Civiles y ahora Subalterno, prueban la bondad del sistema. Pero sin duda alguna un detenido estudio, que habrá de hacerse por los órganos competentes, de los doscientos cuerpos actuales detectará situaciones contrarias al principio que se acaba de propugnar.

Se evitaría también con lo que se postula que como ya ha sucedido en más de una ocasión, la creación de un nuevo organismo lleve aparejada la de más y nuevos cuerpos, reduplicación de otros ya existentes; pero esa reduplicación era inevitable, ya que se concebía a esos cuerpos pre-existentes como una especie de propiedad de otros Minis-

terios, además de que éstos necesitaban a «sus» funcionarios. Lo razonable en tal caso es, si hacen falta, crear nuevas plazas, no nuevos cuerpos.

En resumen: debe haber tantos cuerpos como funciones.

IV. UNIFICACION DE LOS CUERPOS GENERALES

Entre los varios aciertos importantes de la nueva Ley de Funcionarios uno de ellos es, evidentemente, la fusión operada de los cuerpos generales.

Dejando aparte el cuerpo subalterno (3.830 funcionarios), llamado hasta ahora de Porteros de los Ministerios Civiles y que ya dependía de la Presidencia del Gobierno (y al que por lo mismo y en este punto no ha afectado la nueva Ley), los cuerpos administrativos técnico y auxiliar de los distintos Departamentos se refunden en sólo tres cuerpos, denominados técnico, administrativo y auxiliar, comunes a todos los Ministerios y que dependerán de la Presidencia del Gobierno.

Sin duda, esta nomenclatura se ha adoptado porque era ya la empleada hasta ahora, aunque la verdad es que resultaba más exacta la que se propugnaba en algunas de las versiones del anteproyecto articulado, que denominaban cuerpo directivo al técnico y ejecutivo al administrativo, pues administrativos son todos los cuerpos, o al menos todos los generales (o «administrativos»), y en cuanto a lo de técnico, más bien cuadra a algunos de los cuerpos especiales que al superior de los generales; de todos modos la cuestión terminológica es en este punto secundaria.

Los cuerpos que van a refundirse son los técnico-administrativos y los auxiliares de los distintos Departamentos ministeriales civiles, «cualquiera que sea su denominación», así como los declarados a extinguir con anterioridad a la nueva Ley. Esto va probablemente a plantear algunas cuestiones.

A) CUERPOS FUSIONADOS

Evidentemente quedan integrados en los nuevos cuerpos los técnico-administrativos y auxiliares de los Departamentos. Que son los siguientes:

CUERPOS TECNICO-ADMINISTRATIVOS

	Funcionarios
Presidencia del Gobierno	17
Asuntos Exteriores (19)	168
Justicia	103
Hacienda	1.598
Gobernación	452
Obras Públicas	351
Educación Nacional	700
Trabajo	458
Industria	140
Agricultura	187
Comercio	25
Información y Turismo	322
Vivienda	210
TOTAL	4.731

Pero existen además cuerpos administrativos que prestan servicios no en un Departamento, sino en dependencias concretas de los mismos, Direcciones Generales, etc.:

	Funcionarios
Consejo de Estado (Presidencia del Gobierno) ...	19
Aduanas (Hacienda)	602
Sanidad (Gobernación)	46
Turismo (Información y Turismo)	21
TOTAL	688

Entre esos cuerpos no figura el de funcionarios administrativos de los Tribunales (90 funcionarios), porque la Ley deja fuera de su ámbito a los funcionarios de la «Administración de Justicia»; en mi opinión es un error

(19) En realidad, este cuerpo no es ni se llama técnico-administrativo, pero sus sueldos son los mismos que los de los restantes cuerpos de este cuadro.

esta exclusión, pues los excluidos—y aun esto es perfectamente discutible—debían ser los jueces, no los funcionarios administrativos; pero están excluidos. En cuanto a los cuatro cuerpos dichos, administrativos y no al servicio de la «Administración de Justicia», creo que deben ser también absorbidos por los nuevos cuerpos; sumados estos cuatro a los trece anteriores, totalizan 5.419 funcionarios más los que supongan los Cuerpos Técnico-Administrativos declarados a extinguir ya con anterioridad a la nueva Ley.

. CUERPOS AUXILIARES

	Funcionarios
Presidencia del Gobierno	13
Justicia	84
Hacienda	2.836
Gobernación	384
Obras Públicas	803
Educación Nacional	488
Trabajo	457
Industria	975
Agricultura	463
Comercio	380
Información y Turismo	423
Vivienda	406
TOTAL	7.712

Otros cuerpos auxiliares adscritos a diversas dependencias de los Ministerios civiles (y excluidos por las razones ya conocidas, el auxiliar de los tribunales, 1.449 funcionarios, y el de la justicia municipal, 1.052):

Seguros y Ahorro (a extinguir, Hacienda)	77
Sanidad (Gobernación)	40
Seguridad (Gobernación)	719
TOTAL	836

Que sumados a los anteriores totalizan quince cuerpos auxiliares y 8.548 funcionarios.

En resumen:

- 5.419 funcionarios técnico-administrativos procedentes de diecisiete cuerpos.
- 8.548 funcionarios auxiliares procedentes de quince cuerpos.

13.967

B) COMPOSICIÓN DE LOS NUEVOS CUERPOS

Obsérvese, sin embargo, que —aparte de los subalternos, en cuya estructura y dependencia no ofrece la Ley ninguna novedad— los cuerpos hasta ahora existentes eran los técnico-administrativos y los auxiliares, mientras que en lo sucesivo esos dos grupos van a integrar tres cuerpos.

Si sigue pesando la terminología vieja, trasplantada, como ya se ha dicho, al nuevo texto legal, los cuerpos auxiliares constituirán el nuevo cuerpo auxiliar; pero ¿cómo se reparten los técnico-administrativos en los dos nuevos cuerpos, el técnico y el administrativo? ¿Por la titulación exigida al ingresar, que es lo que prevé la Ley para los de nuevo ingreso? ¿Según los años de servicio? ¿Combinando ambos factores? ¿O quizá repartiendo los dos grupos de cuerpos técnico-administrativos y auxiliares en los tres nuevos?

Indudablemente constituye esto un punto de interés no sólo para los funcionarios afectados, sino también para la estructura y eficacia de la Administración; un principio me parece evidente, y es que el cuerpo técnico ha de ser bastante menos numeroso que el administrativo y el auxiliar. De lo contrario se repetirá el fenómeno hasta ahora padecido de funcionarios técnicos desempeñando funciones auxiliares. Existe, por ejemplo, el dato curioso de que el Ministerio de Asuntos Exteriores carece de cuerpo auxiliar —o al menos no se llama así—, y es de creer que si existen también allí y se realizan funciones auxiliares.

C) CLASIFICACIÓN DE PLAZAS

Problema capital, pero objeto de otra ponencia, es el de determinar las plantillas de cada organismo y dentro de ellas clasificar los puestos de trabajo, poner en marcha el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo; en una palabra: determinar qué plazas se reservan a funcionarios de los cuerpos generales y cuáles a los de cuerpos especiales, pues es absolutamente necesario conseguir que los miembros de cada cuerpo se dediquen a las funciones propias del mismo.

D) DEPENDENCIA DE LOS NUEVOS CUERPOS

De acuerdo con la opinión de los autores, creo que unánimemente, los nuevos cuerpos generales dependerán de la Presidencia del Gobierno, y más concretamente de la Comisión Superior de Personal que se crea, pieza clave de la reforma operada.

Esto es razonable por tres motivos: en primer lugar, porque la Presidencia del Gobierno es el Departamento más «administrativo», más general, menos técnico, y, por tanto, de ella deben depender los cuerpos generales o administrativos, es decir, los llamados en la Ley Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno; en segundo lugar, porque con ello se da efectivo cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que configura la Presidencia del Gobierno como Departamento al que incumben las tareas de seleccionar, formar, etc., a los funcionarios de los cuerpos generales, y en tercer lugar, y sobre todo, porque teniendo como tiene la Presidencia del Gobierno supremacía (facultades coordinadoras, ejecutivas de los acuerdos del Consejo de Ministros, etc.) sobre los restantes Ministerios, siendo como es el Departamento «general» por excelencia, de ella deben depender estos cuerpos generales que sirven en todos los Ministerios. Hubiera sido en cambio perturbador e irrazonable que fusionados los cuerpos generales, habiendo uno de cada clase para toda la Administración, dependieran de un Ministerio especial (no de la Presidencia del Gobierno), que sin causa ninguna vendría como a superponerse a los demás y a tener como enclaves en los otros Departamentos. Aun en el peor de los casos, la Presidencia del Gobierno es un *primus inter pares*—y es más que eso—, pero ningún otro Departamento puede aspirar a ocupar ese primer puesto desplazando de él a la Presidencia del Gobierno, que ha de presidir también—dirigir, coordinar, etc.—la función pública en todos sus aspectos.

V. LOS CUERPOS ESPECIALES

A) CONCEPTO LEGAL

Son aquellos, por decirlo con palabras de la Ley, cuyos funcionarios «ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen

asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada».

Esto pone sin duda de manifiesto la existencia de dos especies distintas de funcionarios de cuerpos especiales:

a) De un lado, aquellos cuyas actividades constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión (médicos, abogados, ingenieros, etc.); creo que el pensamiento de la Ley está claro, y no existiendo una especial carrera administrativa los funcionarios administrativos no son especiales, sino de cuerpos generales; sin embargo, los términos de la Ley podrían inducir a confusión; en primer lugar, porque si existe la profesión «administrativa», perfectamente detectable en cualquier empresa privada a poco volumen que tenga, y en segundo lugar, porque existe una peculiar carrera que prepara para las funciones administrativas: el bachillerato laboral de modalidad administrativa. Repito, sin embargo, que el pensamiento de la Ley parece evidente: si la actividad del funcionario constituye el objeto de una peculiar carrera o profesión (aunque con las reservas ya dichas), pertenece a un cuerpo especial; si desempeña «funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa», pertenece a un cuerpo general (en principio). Ningún funcionario cuyas funciones sean comunes a las actividades administrativas puede pertenecer a un cuerpo especial.

b) Pero la inversa ya no sería ni es cierta, pues, en efecto, como ya se ha adelantado, existe una segunda especie de funcionarios (y cuerpos) especiales: «los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada». Dicho en otras, pero en muy parecidas palabras: existen funcionarios especiales que desempeñan funciones administrativas. Supone esto una corrección o al menos una matización y concreción del artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo, que asigna «las tareas de carácter predominantemente burocrático» a los funcionarios técnico-administrativos y auxiliares, debiendo los demás funcionarios técnicos y facultativos «dedicarse a las funciones propias de su especialidad». En principio parece sería ridículo y antieconómico dedicar, por ejemplo, a un ingeniero, a un catedrático, a un

médico, etc., a una oscura y pequeña tarea burocrática. Sin embargo, es verdad también—y de ahí el acierto de la salvedad de la Ley de Funcionarios si no se abusa de ella—que en determinadas funciones administrativas, especialmente en niveles superiores, pueden concurrir circunstancias que aconsejen y aun hagan necesario que las desempeñen funcionarios de cuerpos especiales; suele ser aventurado poner ejemplos, pero voy a correr el riesgo: pienso yo que es muy posible que una sección de la Dirección General de Seguridad sólo puede ser bien dirigida por un funcionario del Cuerpo General de Policía.

(Se recuerda de nuevo que esto plantea la cuestión de la clasificación de los puestos de trabajo, tarea verdaderamente insoslayable para el éxito de la reforma con tan buenos propósitos emprendida.)

B) UNIFICACIÓN

Puesto que nuestra Administración civil cuenta con más de doscientos cuerpos y sólo una treintena de ellos son generales, es claro que una gran mayoría, casi los doscientos, son especiales.

¿Es excesivo este número? Conviene recordar que los cuerpos deben coincidir exactamente en su número con las funciones desempeñadas. Como estas funciones van en aumento, es absolutamente seguro que el número de estos cuerpos tiende a crecer. Pero es también opinión extendida que el número de cuerpos especiales excede al de funciones desempeñadas; que existen cuerpos «duplicados», que realizan la misma función, pero «al servicio» de distintos Ministerios o Direcciones Generales. En la medida en que la situación actual responda a eso debe corregirse, pues ya se ha demostrado antes lo pernicioso de la multiplicación injustificada de cuerpos, así generales como especiales.

No se trata de acabar con los cuerpos especiales ni creo que a nadie se le ocurra ese dislate. Aún podría propugnarse—y se ha hecho—suprimir los cuerpos, «descorporeizar» la estructura de la función pública; pero mientras ésta esté estructurada en cuerpos (solución más conveniente en mi opinión, y además creo que indesmon-

table) es no sólo conveniente, sino necesario que subsistan los cuerpos especiales.

Pero volviendo a nuestro tema, y con el ejemplo ya utilizado, ¿no parecería mala organización el que cada Departamento tuviera su propio cuerpo especial—pues especial sí sería, evidentemente—de abogados, de abogados «al servicio del Ministerio de...»? ¿No es acaso mucho más lógico y razonable que exista un solo Cuerpo de Abogados del Estado, puesto que cualquiera que sea el Ministerio en el que presten sus servicios sus funciones son idénticas: asesorar al Estado en materia jurídica y defenderle en juicio?

Es muy posible que el problema de los cuerpos especiales—los fusionables—tenga menores proporciones que el ya visto de los cuerpos generales, pues quizá no llegaría a la treintena de cuerpos, ni desde luego a millares de funcionarios, como se ha visto ocurría en el caso anterior; pero en la proporción que sea y demuestre un meditado estudio, el problema es igualmente importante.

C) OBSTÁCULOS PARA LA UNIFICACIÓN

Sin embargo, la unificación de cuerpos especiales, tan deseable, en mi opinión, como la de los generales ya operada, ha encontrado y encontrará más obstáculos.

La Ley, consciente ligeramente del problema, pretende salir al paso de nuevos cuerpos especiales, exigiendo que se creen por Ley. Bien está, aunque no creo que eso sea ninguna garantía (ni es fácil encontrar otra mayor), pues todos los cuerpos, al menos los que yo recuerdo, han sido creados por Ley y seguramente no están justificados todos los cuerpos especiales (aunque sí las funciones desempeñadas, por todos ellos).

a) El primer obstáculo lo constituye, derivado de su propia denominación, el que todos esos cuerpos son conocidos como especiales no sólo por comparación con los generales, sino también por comparación con los restantes cuerpos especiales, y así, por ejemplo, se piensa que dos funciones análogas desempeñadas por funcionarios que posean un título análogo, pero no idéntico, han de atribuirse a distintos cuerpos; sin embargo, las especialidades

profesionales no justifican en mi opinión cuerpos distintos si se basan en títulos y funciones análogas; por ejemplo, es muy distinto el trabajo del catedrático de cirugía y el del catedrático de álgebra, pero uno y otro pueden pertenecer y pertenecen al mismo cuerpo.

b) Otro obstáculo, también natural, es que los diversos Ministerios pueden considerarse más interesados en conservar esos cuerpos como propios, especiales para sí, pues aunque la fusión de cuerpos especiales puede afectar en algunos casos a cuerpos dependientes de un mismo Departamento, en otros puede afectar a cuerpos dependientes de Ministerios distintos, y claro es que uno u otro de ellos —o los dos— «perderían» su cuerpo.

c) Los propios cuerpos pueden ser otro obstáculo, pues así como los generales podrían ver en la agrupación su potenciación y reforzamiento, psicológicamente los especiales pueden ver lo contrario, su difuminación, la pérdida de su personalidad. Creo que este temor no sería razonable ni fundado, pero creo también que se daría, al menos por parte de los cuerpos que tienen o se consideran con mayor competencia, etc., que los cuerpos con los que hipotéticamente habrían de fundirse; el espíritu de cuerpo saldría a relucir casi inevitablemente, y como se ha recordado entre nosotros, los cuerpos más encumbrados tienden, por el peso de su propio prestigio, no sólo a ser una organización, sino a dominar la organización en la que están insertos.

d) Dificultad supondría también el fantasma siempre amenazador de los «derechos adquiridos», obstáculo con el que tropieza casi toda reforma en materia de personal. Los funcionarios tienden a creer que toda su situación jurídica descansa sobre (o consiste en) derechos (adquiridos); por el contrario, la doctrina española actual tiende a negar a los funcionarios la solidez y consistencia de esos derechos; es decir, que los funcionarios tienen los derechos mientras la Ley correspondiente no se modifica, pero que como la situación de los funcionarios es estatutaria y no contractual, una Ley posterior puede privar de los derechos antes reconocidos, sin que ello suponga lesión de ningún derecho, pues sólo se tienen los que otorga la Ley en cada momento vigente. En mi opinión —y en la del Tribunal Supremo—, esta postura es

también equivocada: el funcionario tiene verdaderos derechos de los que no le puede privar (sin indemnización) ni siquiera una Ley posterior; esos derechos son intereses patrimoniales legítimos que podrían ser expropiados, pero no negados: así el sueldo, la categoría y la inamovilidad; la norma que desconociera esos derechos no sólo sería impolítica, inoportuna e injusta (¡y ya es bastante!), sino ilegal, y, más exactamente, anticonstitucional. El interés público puede exigir el sacrificio de los derechos de los particulares, pero con la justa indemnización. Ahora bien: salvados esos derechos (verdaderos derechos según la jurisprudencia), bien sea *in natura*, bien convertidos en indemnización (caso temporal de la excedencia forzosa), la Administración tiene y debe tener, y lo reconoce constantemente el Tribunal Supremo, un poder absoluto para organizar y reorganizar los servicios, y, por supuesto, el de la función pública: cambiar la denominación de los cuerpos, variar la edad de jubilación, modificar la estructura de aquéllos, aumentar o disminuir el contenido material de la función, etc., y, naturalmente, dividir (es un ejemplo, claro, no deseable) y fundir cuerpos. De acuerdo con la Ley, desde luego (de esto se habla más abajo), pero tiene sobre sus cuerpos esas y otras potestades semejantes. Sin embargo, es previsible que junto con los verdaderos derechos adquiridos (que, como ya se ha dicho, son negados por la casi totalidad de nuestros administrativistas actuales) se invocaría también todo un cortejo de otras situaciones que ciertamente no son derechos, y concretamente no existe derecho a la subsistencia autónoma del cuerpo a que se pertenece.

D) PERO OBSTÁCULOS SUPERABLES

Se trata ciertamente de asunto delicado en el que debe procederse con la mayor ponderación —pero debe procederse—, examinando caso por caso, analizando las funciones realmente prestadas por cada cuerpo, en el que debe jugar también la propia organización actual, la tradición y otros factores, pues no se trata de estructurar *ex nihilo* nuestra función pública, sino de estructurarla partiendo de unos datos reales y verdaderos que sería

necio desconocer. Pero creo que tampoco sería prudente, sino tímido y alicorto, el no examinar la cuestión, pues quizá existen cuerpos especiales que pueden unificarse. Ya se ha dicho que existen obstáculos, pero en mi opinión, la que juzgo de buen sentido, acabará imponiéndose con la buena voluntad de todos. No se trata ahora de adular a la gran masa de funcionarios españoles, pero una crítica serena y objetiva ha de reconocer que su dedicación al servicio, su probidad, su austeridad, su competencia, son bastante superiores a los defectos del sistema, que, por otra parte, sólo en muy pequeña medida les son imputables. Han dado ya muchas pruebas de buen sentido e incluso de sacrificios, y no parece ilusorio confiar esperanzadamente que comprenderían que en esta materia de organización de personal toda reforma *ad melius* no sólo no les perjudica, sino que les beneficia, y no sólo a la larga, sino también a corto plazo.

E) LA UNIFICACIÓN DE LOS CUERPOS ESPECIALES EN EL PROYECTO ARTICULADO

En las primeras versiones del texto articulado del anteproyecto de Ley de Funcionarios se autorizaba al Gobierno para suprimir o refundir aquellos cuerpos especiales que prestan funciones análogas o idénticas; pero, como es sabido, esa previsión no ha pasado a la Ley de Bases, promulgada el 20 de julio de 1963.

Posiblemente los argumentos tenidos en cuenta para que no prosperara en este punto el anteproyecto han sido, primero, que debe actuarse con gran prudencia en este problema; segundo, que cuando existen cuerpos especiales es porque realizan una función especial que no puede confundirse, ni por tanto fundirse, con la que realiza otro cuerpo especial, y tercero, que si los cuerpos han sido creados por Ley—y también se exige una Ley para crearlos en lo sucesivo—, sólo por Ley pueden suprimirse o refundirse los existentes, pero no por el Gobierno.

a) El primer argumento ya ha sido expuesto—y defendido más arriba—, pero es improcedente esgrimirlo, pues claro es que ha de actuarse con cautela y prudencia, que no tiene por qué negarse en la actividad del Gobierno,

al que por cierto no se le ponía límite temporal para llevar a cabo las fusiones o supresiones que juzgara necesario y conveniente; podía, pues, el Gobierno actuar con toda la lentitud que hiciera falta y con los asesoramientos oportunos, especialmente de la Comisión Superior de Personal y del Consejo de Estado.

b) El segundo argumento me parece también inválido: el hecho de que exista un cuerpo creado por Ley no implica de suyo acierto en la medida, además de que pudo ser acertada su creación y *a posteriori* ser inconveniente (inoportunidad sobrevenida) su mantenimiento como cuerpo autónomo distinto de otro u otros análogos.

c) Tampoco tiene fuerza el tercer argumento: ciertamente el Gobierno no podría suprimir o refundir por sí (y mucho menos «porque sí») cuerpos creados por Ley, pero sí en el caso de una delegación legislativa. Y esto es lo que preveía el anteproyecto y lo que a escala mucho mayor ha hecho la Ley, que, como se sabe, es una Ley de Bases abstracta y general, que delega su articulación en el Gobierno, como es tan frecuente en nuestra historia legislativa (entre otros ejemplos importantes pueden citarse el Código Civil, el Código Penal, la Ley de Régimen Local, la Ley Hipotecaria, la anterior Ley de Funcionarios de 1918, etc.); no hay, pues, motivo para escandalizarse de que el anteproyecto autorizara al Gobierno a previo los estudios oportunos y sin limitación de tiempo proceder a la tan repetida unificación.

En general, y por las razones ya vistas, la doctrina ha insistido mucho en la unificación de los cuerpos generales y muy poco en la de los especiales.

Pero en este punto no me resisto a aducir dos testimonios que juzgo de valor: Royo-Villanova, hablando de la política unitaria de funcionarios, dice que «hoy se ha centralizado esa política, salvo para los cuerpos especiales, en la Presidencia del Gobierno. A mi juicio—agrega—, esa excepción de los cuerpos especiales no está justificada». Desde luego, aquí habría de matizarse y precisarse algo más, pero también yo creo que no es acertado que los cuerpos especiales (233.000 funcionarios, es decir, todos los civiles menos los 17.000 de los cuerpos generales) hayan quedado en gran medida al margen de la Comisión Supe-

rior de Personal, cuya competencia directa se ve reducida a menos del 7 por 100 de los funcionarios españoles.

Como ya se ha dicho, en el anteproyecto articulado se preveía la fusión de cuerpos especiales y ciertas competencias sobre ellos a la Comisión Superior de Personal. Pues bien: al informar dicho anteproyecto, el Instituto de Estudios Políticos (ponentes: Jordana de Pozas, Royo-Villanova y Serrano Guirado) decía que «la orientación que sigue el anteproyecto con relación a los cuerpos especiales es, por razones obvias, acertada. Sin embargo, quizá puede decirse que el anteproyecto desaprovecha la oportunidad de introducir principios de orden en el mundo un tanto exento de los cuerpos especiales...; en el mismo sentido, a la Comisión Superior de Personal podría atribuirse alguna más efectiva vía de penetración en el núcleo de dichos cuerpos. De otra parte, y en cuanto a la fusión de cuerpos especiales, quizá sea ahora la ocasión oportuna para acentuar esa fusión de todos los que desarrollan una misma actividad profesional, aunque pertenezcan a Departamentos ministeriales distintos... Con la misma finalidad ha de procurarse que desaparezca de muchos cuerpos especiales ese estado de opinión y convicción de sus miembros de que dependen exclusivamente de determinado Departamento ministerial, sustituyéndolo por la conciencia de servicio a la Administración del Estado... La satisfacción de las necesidades especiales aconseja que la Ley general señale las bases y criterios directivos para la revisión y actualización presente y futura de los cuerpos especiales que en definitiva se reconozcan. A la Comisión Superior de Personal debe atribuirse una más amplia facultad para proceder en el momento más oportuno a la integración y reestructuración de dichos cuerpos de conformidad con los principios legislativos que ahora se establezcan».

En mi opinión, no debía abandonarse ese camino, o por mejor decir, debía iniciarse, pues no ha sido seguido por la Ley de Bases no ya en la versión más audaz propugnada en su informe por el Instituto de Estudios Políticos, sino ni siquiera en la más tímida y vaga del anteproyecto.

F) PROCEDIMIENTO PARA LA UNIFICACIÓN

Claro es que todavía se está a tiempo; si no lo ha hecho la Ley de Bases puede hacerse por ley o leyes posteriores, bien ley articulada, ordinaria, bien ley de delegación al Gobierno; esto último sería más acertado, pues se trata de analizar cuerpo por cuerpo y una multiplicidad de técnicas que, sin duda alguna, puede apreciar mejor el Gobierno que las Cortes, y en cuanto a la supremacía de éstas, queda salvada ya al aprobar la ley de delegación.

a) Esto requiere, desde luego, no sólo «por táctica», sino por rigurosa necesidad y buen sentido, una serie de asesoramientos y muy en primer lugar la opinión fundada de los organismos en los que sirvieran los cuerpos afectados.

b) De qué Ministerio dependería el cuerpo que surgiera de la fusión de varios cuando éstos dependieran hasta entonces de distintos Departamentos es cuestión que habría que resolverse atendiendo a diversos criterios, fácilmente descubribles y aplicables, y fundamentalmente éste: del Ministerio a cuyo cuidado corren los intereses y funciones de que se trate: si son fiscales, del de Hacienda; si docentes, del de Educación Nacional, etc., de modo semejante a como prevé la Ley de Procedimiento Administrativo para la instrucción de un único expediente en el caso en que han de intervenir varios Departamentos. Cuando esa solución no fuese practicable y oportuna —o quizá incluso como criterio general—, el nuevo cuerpo dependería de la Presidencia del Gobierno, sin perjuicio, por supuesto, se adoptara una u otra solución, de que en la prestación del servicio dependiera del Ministerio al que en cada caso estuvieran adscritos los funcionarios, como sucede hoy con el cuerpo subalterno.

c) Por último, en cuanto a las formas que podría adoptar la unificación y reducción de cuerpos en los casos en que tal medida se juzgara oportuna, se ofrecen tres: primera, refundir dos (o más) cuerpos en uno, bien con la denominación de uno de ellos, bien con otra nueva y distinta, es decir, la misma solución ya adoptada para los cuerpos generales; segunda, suprimir un cuerpo cuando éste verdaderamente «sobrara» en la organización admi-

nistrativa; esta solución vendría a equipararse a la anterior, a no ser que se declarara excedentes forzosos a todos los funcionarios del cuerpo suprimido; y tercera, declarar a amortizar las vacantes que se fueran produciendo en uno de los cuerpos, vacantes que o bien se suprimirían o bien se irían cubriendo como «por dilatación» con funcionarios del cuerpo análogo que se juzgara debía subsistir.

VI. CONCLUSION

A mi juicio, como conclusión de lo expuesto, puede decirse que la nueva Ley de Funcionarios ha dado un gran paso, y muy positivo, en la reforma administrativa española al llevar a cabo la unificación de los cuerpos generales de funcionarios; quedan por resolver tan sólo acerca de dicha fusión algunas cuestiones de detalle, más importantes que difíciles.

En cuanto a la unificación de cuerpos especiales, también deseable —siempre a mi juicio, claro es—, la Ley ha guardado silencio; probablemente no han faltado razones para este mutismo; pero esas razones no me parecen ni jurídicas ni de eficacia, de buena organización, sino en todo caso tácticas, y por lo mismo perfectamente transitorias y removibles; debe, pues, recorrerse también en este punto el camino ya andado por los cuerpos generales, estudiando y alcanzando en la medida de lo posible y deseable la reducción del número de cuerpos especiales.