



**ESTUDIOS**

# **CONSIDERACIONES SOBRE LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS**

Por JAVIER GALVEZ

35.084(46)

## **1. Introducción**

**P**ARECE justificada la realización de un estudio sobre el significado actual de los cuerpos de funcionarios si se tiene en cuenta que, después de culminada la reforma administrativa, la estructuración de la función pública sigue montada esencialmente sobre base corpórea. Realmente, sólo se ha mantenido en líneas generales un sistema de gran arraigo en nuestra Administración, sin que se haya producido innovación que requiera comentarios. Pero resulta evidente que el sistema de cuerpos precisa de una puntualización con vistas a la determinación del papel que hoy tienen asignado esos cuerpos de funcionarios.

· Siguiendo esta dirección partiremos en el presente estudio de la realidad actual de los cuerpos, sin entrar en consideraciones sobre su evolución histórica, para considerar, siempre sobre la base propuesta, las orientaciones conceptuales, los aspectos y el fundamento de los cuerpos. Intentamos, simplemente, llegar a unas conclusiones que nos definan los límites y condiciones de los cuerpos de funcionarios.

## 2. Orientaciones para la determinación del concepto

En la consideración genérica del cuerpo cabe partir, alternativamente, de orientaciones objetivas o subjetivas. Aceptar uno u otro punto de partida tiene gran trascendencia en cuanto al concepto que pueda fijarse. Una orientación objetiva ha de concluir configurando el cuerpo como entidad sustantiva; por el contrario, una orientación de tipo subjetivo, al reparar primordialmente en lo individual, presenta una visión del cuerpo como conjunto de funcionarios.

Analizaremos separadamente ambas orientaciones a efectos metodológicos, sin perjuicio de establecer entre una y otra las referencias que se juzguen imprescindibles.

### A) ORIENTACIÓN DE BASE OBJETIVA

Haciendo abstracción de todos los factores concurrentes en el cuerpo se llega a una concepción unitaria caracterizada por la reducción de las partes al todo. Se prescinde aquí de los componentes para reparar tan sólo en el conjunto, o en la trayectoria de ese conjunto, o bien en sus cauces. En todo caso, esta orientación conduce a la representación del cuerpo como fenómeno independiente.

Dicha concepción sustantiva se puede manifestar en dos vertientes diferenciadas: la corporativa, que tiende a personificar el cuerpo, y la organicista, que tiende a identificarlo con el órgano.

#### a) *Vertiente corporativa*

Desde el punto de vista nominal resulta incluso paradójico plantearse la cuestión del «corporativismo de los cuerpos». Sin embargo, en la realidad no todo se reduce a un juego de palabras, porque los

términos «cuerpo» y «corporación» pueden tener un significado muy distinto.

La que denominamos vertiente corporativa se caracteriza por atribuir, directa o indirectamente, un cierto grado de personalidad al cuerpo. Manifestaciones de esta tendencia se acusan en pequeños rasgos aparentemente sin trascendencia. Nunca se defiende abiertamente una concepción corporativa; más bien se apuntan expresiones ocasionales en las definiciones o regulación de los cuerpos que, aun sin preverlo, los configuran en el sentido de referencia.

En unos casos se atribuye cierto carácter representativo al cuerpo en sí mediante asignación de cometidos. Dichas atribuciones se condensan en expresiones tales como la de «...es el cuerpo director de los servicios...» (en este sentido se define, por citar un ejemplo, el artículo 14 del decreto de 22 de enero de 1944 que aprueba el reglamento del Instituto Geográfico y Catastral, donde se dice: «El Cuerpo de Ingenieros Geográficos es el cuerpo facultativo, director de los servicios del Instituto Geográfico y Catastral...»); en otros casos se muestra a través de mecanismos ideados para representar al cuerpo (así, el reglamento del Cuerpo de Ingenieros Industriales del Ministerio de Industria, aprobado por decreto de 17 de octubre de 1931, en cuyo artículo 18 se configura como atribución del presidente del Consejo de Industria—Consejo que constituye la categoría superior del cuerpo—ostentar la representación del Consejo); otras veces, finalmente, se establecen jefaturas de cuerpo (así, la ley de creación del Cuerpo de Inspectores Diplomados de los Tributos, en cuyo artículo 1.º se atribuye una jefatura superior del cuerpo y otra inmediata).

La concepción corporativa resulta insostenible de acuerdo con el significado actual que la doctrina y las leyes ordenadoras de la función pública han dado al cuerpo. Resulta ser éste algo distinto de la corporación, que implica la existencia de una persona jurídica. La corporación supone unidad orgánica con una individualidad propia y distinta de las personas que componen el cuerpo colectivo. Es algo jurídicamente más complejo que un cuerpo, desde el momento en que aparece como entidad independiente de sus elementos y que son reconocidos derechos u obligaciones que no son las de los elementos o miembros componentes.

El cuerpo, además de no tener reconocida una personalidad, carece de fines propios que consagren su unidad. Por ello no cabe asignarle carácter representativo ni hablar de una representación o jefatura del cuerpo. Se trata de una colectividad en la que, a lo sumo, se dará comunidad o agrupación formal.

**b) Vertiente orgánica**

Dentro de la orientación objetiva cabe distinguir, a su vez, una concepción orgánica en la que se configure el cuerpo como centro de competencia. Se ve en el cuerpo una entidad a la que se atribuye una serie de competencias. Nuestros reglamentos sobre cuerpos especiales de funcionarios adoptan con lamentable frecuencia esta posición, que se destaca en expresiones como «...al cuerpo de... le corresponde...». Con ello, las competencias administrativas aparecen como un patrimonio de los cuerpos.

Sin embargo, desde un punto de vista doctrinal parece equivocada la concepción orgánica de los cuerpos. El ingreso en un cuerpo, por sí, no da lugar al desempeño de unas competencias ni supone la titularidad de un órgano, porque las actividades que implica la función se plantean no en el cuerpo, sino a través del cuerpo. Es la adscripción a un órgano, y no la pertenencia al cuerpo, lo que determina el ejercicio de unas competencias a favor del funcionario.

Los cuerpos constituyen un fenómeno ajeno a la organización administrativa, no pueden considerarse como medio de la Administración. Son más bien instrumentos del medio personal.

Hay que reconocer, no obstante, que en las relaciones orgánicas y de servicio juega un papel considerable, en cuanto que la integración en un cuerpo determinado viene a definir el *status* legal del funcionario. Al clasificar las plazas o puestos de trabajo correspondientes a funcionarios de un cuerpo, la capacidad para ser titular del órgano hay que referirla no sólo a la condición genérica de funcionario, sino a la de pertenencia al cuerpo.

**B) ORIENTACIÓN DE BASE SUBJETIVA**

Desechada la orientación objetiva del cuerpo, hay que concluir, ante la realidad de su existencia, en una construcción de base subjetiva. En este sentido, el cuerpo se configurará como agrupación formal o como unidad de funcionarios vinculados entre sí por razón de las funciones que están llamados a desempeñar. Nota característica de esta orientación es el predominio del elemento subjetivo, hasta el punto de no reconocer al cuerpo entidad independiente del personal que lo integra. El cuerpo tiene un sentido eminentemente colectivo; se trata de una colectividad que se regulariza en virtud de la comunidad de funciones, pero en la que el elemento individual mantiene la preponderancia. Es tan solo un conjunto, conjunto de

individuos que poseen determinados conocimientos técnicos y sirven al Estado en diferentes funciones.

Desde esta orientación, finalmente, el cuerpo cobra también significado como carrera o profesión que se ejerce en el seno de la Administración. La identificación entre los términos «cuerpo» y «carrera» que se mantiene por determinados autores (e incluso en ciertos reglamentos de cuerpos) permite, por otra parte, precisar nuevos matices entre el cuerpo y los funcionarios. En este sentido cobra el cuerpo una doble significación, por cuanto cabe distinguir entre la pertenencia a la carrera y su ejercicio.

Partiendo de la existencia de cuerpos, la nueva legislación sobre funcionarios públicos muestra en este punto un enfoque plenamente subjetivo. Ni en la ley de Bases de los funcionarios civiles del Estado ni en el texto articulado se ofrece una definición del cuerpo. La concepción que del cuerpo se adopta no la hallaremos en un precepto aislado, sino en su conjunto. La ley articulada de Funcionarios, como criterio diferencial de cuerpos, se refiere en los artículos 23 y 24 a las funciones administrativas que les están encomendadas a los diversos funcionarios. Es, pues, el funcionario y no el cuerpo lo que constituye el objeto de su regulación. Los cuerpos se conciben en el texto articulado como meras agrupaciones formales de personal funcionario. La homogeneidad de estas agrupaciones permite ciertas generalizaciones que no desvirtúan el sentido subjetivo. Así, se emplean expresiones tales como «ingreso en los cuerpos generales», «correspondientes a los cuerpos», «coeficiente multiplicador que haya de asignarse a cada cuerpo», etc., con las que señala aspectos aplicables a sus componentes y viene a reconocer la realidad del cuerpo sin mantener orientación corporativa u orgánica. Esta misma tónica se ha venido manteniendo en los decretos posteriores y en la ley de Retribuciones.

### 3. Aspectos de los cuerpos

Como punto de partida para nuestras consideraciones hemos tomado en el presente estudio la realidad de los cuerpos. Analizadas ya las interpretaciones de esa realidad, procede ahora el estudio de sus aspectos con vistas a una mayor precisión de sus contornos.

Sin sostener la reducción de estos aspectos, aquí nos limitaremos al estudio de los que consideramos más trascendentes. Por otra parte, los aspectos jurídico, técnico y sociológico parecen suficientes para completar el sentido y significado de los cuerpos.

#### A) EL ASPECTO JURÍDICO DE LOS CUERPOS

El reconocimiento legal de una estructura corpórea en la Administración supone la consagración de los cuerpos. Lo que, a su vez, comporta una serie de consecuencias jurídicas.

La creación y la regulación de sus mecanismos precisan para adecuarse a las exigencias de la organización administrativa de unas formalidades y garantías. Puesto que los cuerpos han de desenvolverse en un elemento de tan marcado sabor jurídico como es la Administración, su establecimiento y funcionamiento no pueden quedar al margen del derecho.

Es necesario expresar en normas de un rango adecuado la creación del cuerpo en sí y la regulación de los derechos y obligaciones correspondientes al personal que se integra en el cuerpo. De ahí la existencia de unas disposiciones creadoras y de unos reglamentos del cuerpo donde se precisan los efectos de la pertenencia a un cuerpo. Todo lo cual no prejuzga que el cuerpo sea sujeto ni objeto del derecho, sino factor común o punto de referencia para unos derechos y obligaciones que, en definitiva, han de concretarse en el funcionario por razón de su pertenencia al cuerpo.

#### B) EL ASPECTO TÉCNICO DE LOS CUERPOS

La homogeneidad del cuerpo y la situación de los funcionarios respecto al mismo son dos cuestiones que desde un punto de vista técnico ofrecen verdadero interés. Ambas permitirán precisar nuevos matices, y, en definitiva, nos significarán el aspecto técnico de los cuerpos.

Para que el cuerpo tenga cierta consistencia como agrupación formal de funcionarios es necesario se dé homogeneidad entre sus componentes. Esta homogeneidad la proporciona el nivel común de conocimientos y aptitudes requeridas para el desempeño de puestos de trabajo análogos; por eso, la selección para ingreso en un cuerpo ha de realizarse partiendo de un mismo tipo de estudios y pruebas.

En el estudio de la situación importa saber hasta qué punto la pertenencia a un cuerpo determina el régimen funcional. Resulta importante para ello destacar la diferencia entre adscripción a un cuerpo y actividad en el mismo. La adscripción implica unas especialidades dentro del régimen general del funcionario. De éstas, unas, que son permanentes, se dan por el mero hecho de la adscripción; otras, están vinculadas a la situación. También faculta

para la realización de unas actividades en el seno de la Administración pública. La actividad en el cuerpo o ejercicio de la carrera supone, en cambio, la realización de las actividades antes mencionadas y la plenitud de especialidades.

En conclusión, la pertenencia a un cuerpo no determina el régimen administrativo del funcionario, que en principio es algo genérico, pero lo cualifica expresamente.

### C) EL ASPECTO SOCIOLOGICO DE LOS CUERPOS

Hemos apuntado anteriormente que el cuerpo constituye una comunidad de funcionarios. En esta comunidad es donde se encuentra el germen del grupo que todo cuerpo encierra.

El cuerpo, desde un punto de vista sociológico, se manifiesta como un grupo formal cuya estructura se encuentra influenciada por los preceptos legales o reglamentarios que regulan el cuerpo. De este grupo nos interesa destacar aquí las relaciones y la moral.

En cuanto a relaciones, esbozaremos separadamente las de tipo interno y las externas. Al tener los miembros de este grupo corpóreo sus encuentros e intercambios sólo como funcionarios y no como personalidades completas, las relaciones internas tienen un carácter racional y no sentimental, como es lo corriente en este tipo de relaciones grupales. Esta cualificación del grupo se complementa teniendo en cuenta que son ideas de coordinación y jerarquía las que vienen a presidir las relaciones internas. También las relaciones externas se hallan al margen de la intimidad. La idea de fin preside este tipo de relaciones, y, junto a los fines personales, encontramos también unos fines impersonales a fines de cuerpo. En estos grupos de cuerpo el problema radica en la amplitud de los fines impersonales, puesto que si se matizan como un mero interés del grupo pueden ir en detrimento del interés general de la Administración.

La moral de estos grupos resulta ser muy variable de unos cuerpos a otros. Mientras la capacidad para unirse en la consecución del objetivo grupal es muy acentuada en unos cuerpos, en otros es apenas perceptible. Tales diferencias tienen su explicación en la complejidad de la moral. Esta moral no es un dato simple, sino más bien un complejo de cultura, presión grupal y otras variables, tales como remuneraciones a los componentes del grupo, interés por el trabajo, seguridad social, creencia en la recompensa al mérito personal, posibilidad de ascenso, etc. Es evidente que todos estos facto-

res concurren muy desigualmente; en consecuencia, parece lógico que la moral varíe notablemente de unos a otros grupos de cuerpo.

Resumiendo los aspectos estudiados, y partiendo de una orientación de base subjetiva, podemos definir el cuerpo de funcionarios como una comunidad homogénea de funcionarios seleccionados en virtud de unos estudios y pruebas especiales para prestar los servicios de su carrera al Estado.

#### 4. Fundamento de los cuerpos

##### A) ESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función pública puede estructurarse de manera específica o genérica. En el primer supuesto, el personal se recluta para actuar en un puesto de trabajo concreto. La estructuración genérica supone una selección de personal para actuar alternativamente en una variada gama de puestos relacionados entre sí por un criterio de homogeneidad.

En este segundo sistema, que presume la existencia de cuerpos tal como anteriormente los estudiábamos, el reclutamiento para la ocupación de puestos concretos se verifica de una manera indirecta. Presenta dos fases: la de ingreso en el cuerpo y la de adscripción al puesto de trabajo. La primera fase de este proceso supone la selección de un personal capacitado para participar en el desempeño de una o varias funciones determinadas. Esta fase coincide con el ingreso en el correspondiente cuerpo de funcionarios, y se verifica partiendo de un nivel de conocimientos (acreditados mediante estudios, pruebas específicas o ambos medios) necesarios para el desempeño de la función atribuida a los funcionarios del cuerpo. La segunda y última fase tiene un carácter restringido en cuanto que la designación para ocupar un puesto concreto se efectúa entre funcionarios pertenecientes al cuerpo correspondiente según la clasificación de puestos de trabajo.

##### B) SISTEMA ESPAÑOL

Nuestro sistema español se presenta con un montaje corpóreo, aunque flexibilizado por dos correcciones. Con carácter general, los puestos de trabajo son cubiertos con funcionarios pertenecientes a

cuerpos; excepcionalmente se pueden cubrir con funcionarios de empleo. La existencia, por otra parte, de unas plazas no escalafonadas especiales cubiertas por funcionarios de carrera no integrados en cuerpos constituye la segunda corrección del sistema.

El sistema de cuerpos ha logrado tal arraigo en la Administración española que no sería fácil hoy día su eliminación, porque ese afianzamiento se ha manifestado no sólo en el terreno personal, sino que ha trascendido al campo de la organización. Casos se han dado en los que el influjo de un cuerpo determinado ha sido causa de mutaciones orgánicas. Con tan imperioso significado no resultaría precedente intentar una «descorporización» de la función pública española. Por ello las reformas que hoy vivimos no están resultando en este punto revolucionarias; se sigue un discreto criterio conservador que ha de permitir se alcance la máxima eficacia partiendo del sistema de cuerpo, es decir, de la realidad existente.

#### C) VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS CUERPOS

Puesto que los cuerpos de funcionarios se hallan definitivamente fundamentados en nuestra Administración, será conveniente exponer las ventajas e inconvenientes del sistema con vista al resultado que arroje su comparación. Como ventajas consideramos la clasificación genérica que los cuerpos suponen y la agilidad en cuanto a provisión de puestos de trabajo. Inconvenientes nos parecen la multiplicidad de las clases directivas y el espíritu corporativo.

En torno al criterio de los cuerpos se ha dicho que, tomándolos como base y punto de partida, se puede obtener una clasificación adecuada a la función pública en España. Y es que la existencia de los cuerpos supone, por sí misma, una modalidad de clasificación genérica del elemento personal de la Administración. Los cuerpos agrupan un personal homogeneizado en cuanto a conocimientos, aptitudes y responsabilidades, de tal forma que la mera pertenencia a un cuerpo denota ya un primer grado de clasificación individual. Supuesto este primer grado, la provisión de un puesto de trabajo entre personal agrupado en el cuerpo correspondiente puede realizarse normalmente dentro de un margen de discrecionalidad, con lo que en definitiva ha de resultar notablemente simplificada. El intercambio de personal entre los puestos de trabajo reservado al grupo (cuerpo) contribuye a la movilidad del sistema, a la vez que facilita la posibilidad de hacer carrera administrativa. Instrumento eficaz de la estructuración en cuerpos y complemento de la clasificación indi-

vidual es la clasificación de los puestos de trabajo, cuestión ésta de la que no trataremos en el presente estudio.

El fraccionamiento de las clases directivas de la Administración pública es una consecuencia indirecta del régimen de cuerpos. La existencia de una variedad más o menos justificada de cuerpos ha dado lugar a una estratificación del estamento funcional basados en cuerpos y no en el grado de funciones atribuidas al personal. Como por una serie de razones (que no es del caso estudiar aquí) quedaron situados en los estratos superiores determinados cuerpos especiales, ha surgido una subestructura de corte horizontal en la que se advierten diferencias dentro de un mismo nivel por razón de la especialidad. Se ha producido una multiplicidad de clases directivas estrechamente vinculadas a los cuerpos de procedencia. Con ello ha resultado en conjunto una clase directiva heterogénea, surtida de personal especialista y que acusa notables diferencias en cuanto al reclutamiento, preparación y espíritu del personal.

El espíritu de cuerpo ha sido probablemente uno de los aspectos más criticados del sistema. Se ha considerado factor de incorrectas interpretaciones del interés público por parte de los funcionarios y causa de alteraciones sociológicas.

Parece, sin embargo, conveniente esbozar una matización del fenómeno con vistas a resaltar sus dos posibles manifestaciones. Con la expresión «espíritu del cuerpo» se alude genéricamente a un complejo sociológico en el que cabe diferenciar el espíritu de grupo, por una parte, y el espíritu corporativo, por otra. Mientras el espíritu de grupo es saludable y necesario en orden al mantenimiento de la cohesión y la moral de trabajo deseables para el correcto funcionamiento y la coordinación de los elementos del grupo, el espíritu corporativo concentra este impulso sólo en el grupo y no en su dinámica. Este espíritu corporativo puede llegar a ser un elemento corrosivo en cuando propende al cantonalismo administrativo y al anquilosamiento del personal. Consecuencia del cantonalismo es la incomunicación entre los distintos sectores de la función pública; causa del anquilosamiento son las ventajas y privilegios, más o menos reales, conquistados por el espíritu corporativo.

#### D) LOS CRITERIOS PARA LA CREACIÓN DE CUERPOS

Si los cuerpos tienen un fundamento, es evidente que su origen no ha de ser caprichoso; se ha de crear y reconocer en virtud de unos principios ordenadores.

En orden a su creación tiene una gran importancia, como definidora de criterios, la concepción que del cuerpo se haya adoptado. Una orientación de base objetiva, en este sentido, nos llevará a considerarlo como particularidad orgánica de la Administración; una orientación subjetiva, en cambio, tiende a representar el cuerpo como una particularidad funcional de la Administración. Consecuentemente, cada una de estas dos orientaciones partirá de unos criterios distintos en orden a la creación de cuerpos: para la de base objetiva será consecuencia de la creación de un servicio; en cambio, para la orientación de base subjetiva será la función quien determine la creación de un cuerpo.

La doctrina ha subrayado unánimemente la corrección de este segundo criterio, que por lo demás se corresponde con la concepción aceptable de los cuerpos de funcionarios. Es evidente que la creación de un cuerpo ha de realizarse partiendo de una estructura, pero tanto la estructura como la creación de cuerpos han de estar condicionadas por la dinámica administrativa. Debe ser la función quien, adaptando las estructuras, determine la creación de un cuerpo. Sólo este criterio científico de creación de cuerpos puede situar al funcionario en unas estructuras adecuadas a las funciones que se le exigen.

Desgraciadamente, en nuestro sistema no se ha mantenido de manera regular este criterio. Y no es de extrañar que, habiéndose partido de una orientación orgánica en la creación, en los reglamentos se haya reflejado posteriormente una concepción corporativa de los cuerpos. La doctrina ha destacado este aspecto y sus consecuencias en orden a la eficacia del sistema de cuerpos y de la Administración en definitiva, siendo de esperar que la orientación marcada y las garantías de que se rodea la creación de cuerpos en la legislación vigente lleven a un encauzamiento del problema.

