



LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS *

35.084.8(46)

Por ANDRES DE LA OLIVA DE CASTRO
y ALBERTO GUTIERREZ REÑON

Sumario: I. El Cuerpo de funcionarios como esquema administrativo y como grupo social.—II. Origen y desarrollo histórico de los cuerpos de funcionarios.—III. Características de los cuerpos actuales.—IV. La clasificación de los cuerpos.—V. Las tendencias de los cuerpos en cuanto grupos sociales.—VI. Consideraciones finales.

I. El cuerpo de funcionarios como esquema administrativo y como grupo social

1. EL CUERPO, BASE DE LA ESTRUCTURA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

CUANDO se habla de la función pública española se suele mencionar entre sus características más salientes la agrupación en cuerpos de los funcionarios. Pero la significación real de los cuerpos en nuestra Administración nunca ha sido estudiada de modo suficiente.

* Este trabajo fue presentado por sus autores como ponencia en la Mesa Redonda sobre «Sociología de la Administración Pública Española», organizada en septiembre de 1967 por el Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos. Se ha publicado después en el volumen 17 de los *Anales de Moral Social y Económica*, del referido Centro. Madrid, 1968.

Aún hoy, después de que el movimiento de reforma administrativa ha suscitado la aparición de numerosos estudios en este campo, y después de que varias leyes importantes han tratado de reordenar la función pública en su conjunto, siguen desconociéndose muchos datos esenciales del sistema de cuerpos, así como las repercusiones de todo orden que este sistema proyecta sobre la estructura y comportamiento de la Administración pública.

Y sin embargo, la observación de la práctica administrativa demuestra claramente que el cuerpo es la piedra angular sobre la que se asienta el funcionamiento de la Administración española. El número y la configuración de los distintos cuerpos determina los modos de acceso a la función pública y, una vez dentro de ella, el haber ingresado en uno u otro cuerpo es lo que condiciona —mucho más que ninguna otra circunstancia personal u orgánica— el prestigio, retribución, cualidades del puesto de trabajo y posibilidades de carrera del funcionario. Y a la vez, la configuración de los cuerpos, la organización interna de cada uno y las relaciones entre ellos, constituyen factores que influyen poderosamente en la estructura, competencia y funcionamiento de los órganos administrativos y en las relaciones de la Administración con el conjunto de la sociedad (1).

Intentar describir con detalle las características de los cuerpos de funcionarios y sus repercusiones sobre la organización y la acción administrativa, equivaldría prácticamente a escribir un tratado sobre la función pública, tarea que, evidentemente, desborda los límites propios de una ponencia. Por ello, este trabajo se limitará a dar una visión general muy esquemática de la estructura corporativa, resumiendo los datos disponibles e insistiendo en algunas de las características y consecuencias más visibles de esa estructura (2).

(1) Los datos obtenidos en la encuesta recientemente realizada entre la *élite* funcional (encuesta ENAP-DATA, 1967) demuestran con claridad la decisiva importancia de los Cuerpos en la vida administrativa. Aunque al redactar la ponencia no se dispuso del riquísimo material proporcionado por esta encuesta con tiempo suficiente para analizarlo con detalle, se incluyen más adelante, como notas a pie de página, algunos de los datos más significativos.

(2) En la elaboración de esta ponencia se utilizan a veces datos y conclusiones ya recogidos en dos trabajos anteriores. Cfr. A. DE LA OLIVA DE CASTRO, «La articulación en Cuerpos de la Función pública», en el vol. *Clasificación de puestos de trabajo*, Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1965, pp. 70-138; publicado también, sin anexos, en *Documentación Administrativa*, n.º 96, diciembre 1965, y A. GUTIÉRREZ REÑÓN, «Estructura de la burocracia española», *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 3, enero-marzo 1966.

2. LIMITACIÓN DEL ESTUDIO A LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL CIVIL Y ESPECIALMENTE A LOS CUERPOS SUPERIORES

El panorama de los cuerpos se extiende a todo el complejo de entes que forman la Administración pública, bien sean órganos encuadrados en la estructura de la Administración centralizada del Estado, o bien entes independientes, como las Corporaciones locales y los Organismos de la Administración institucional o autónoma. Sin embargo, por la insuficiencia de datos y las características diferentes de estos sectores administrativos, el estudio se reduce a los cuerpos civiles de la Administración centralizada del Estado.

En efecto: a pesar de que normalmente se manejen como conceptos precisos, «Administración local» y «Organismos autónomos» son, en realidad, expresiones abstractas que encubren una enorme pluralidad de organismos con estructura y problemas diferentes. Desde el punto de vista que aquí interesa, la Administración local sólo tiene unidad en cuanto existen en ella cuatro «Cuerpos nacionales», llamados así porque sus funcionarios pueden prestar servicio en las diversas corporaciones. Estos cuerpos son:

Secretarios;
Interventores;
Depositarios, y
Directores de Bandas de Música (3).

Pero los Cuerpos nacionales agrupan en total 6.524 funcionarios del total de 107.427 personas, que cubren plazas en propiedad en las corporaciones locales (4). La gran mayoría de los funcionarios locales son funcionarios de una entidad local *concreta* y pueden estar o no agrupados en cuerpos. De hecho, las Diputaciones y los grandes Municipios suelen tener agrupados en cuerpos una parte considerable de su personal. Pero no se dispone de datos sobre los cuerpos existentes, la clase y características de los mismos y el número de funcionarios integrados en ellos (4 bis).

(3) Sin embargo, cuando estos cuerpos están divididos en categorías, cada «categoría» constituye realmente un cuerpo diferente. En la práctica, los secretarios de 1.ª categoría, los secretarios de 2.ª categoría y los secretarios de 3.ª categoría, forman tres cuerpos distintos al menos en el sentido en que aquí se maneja este concepto.

(4) Datos tomados del *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales*, I. E. A. L., Madrid, 1966, p. 6.

(4 bis) Cuando se publica este trabajo en *Documentación Administrativa*, lo dicho en el texto debe completarse con los datos actualizados y más precisos de la nueva edición del *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales*. Madrid, 1968.

En las entidades autónomas son aún mayores tanto la diversidad como la falta de datos. Hay organismos autónomos en que todos, o prácticamente todos, los funcionarios pertenecen a cuerpos del Estado (v. g., Universidades, Confederaciones Hidrográficas); otros tienen exclusiva o mayoritariamente personal propio que puede estar agrupado en cuerpos (v. g., Instituto Nacional de Previsión) o escalas de carácter similar en algunos aspectos al de los cuerpos (5) (v. g., Jefatura Central de Tráfico); otros, en fin, carecen de cuerpos, ocupando sus funcionarios plazas no escalafonadas o situaciones análogas (v. g., Instituto Español de Moneda Extranjera). En este sector de la Administración pública se carece de información respecto al número total de funcionarios y cuerpos existentes y las características de los mismos (6).

Fuera del estudio quedan también los comúnmente llamados «profesionales oficiales» notarios, registradores, agentes de cambio y bolsa, habilitados de clases pasivas, etc., que, aun cuando tienen carácter de funcionarios públicos a otros efectos, no son retribuidos por fondos públicos ni ocupan un puesto en los cuadros de la estructura administrativa.

Por último, se excluyen asimismo de este estudio los funcionarios de la Administración militar —sean militares o civiles—;

(5) Conviene subrayar, sin embargo, que la ordenación de los funcionarios en escalas del modo que se ha hecho en la Jefatura Central de Tráfico, presenta diferencias importantes respecto al esquema de cuerpos tradicional de la Administración Civil —no autónoma— del Estado. La ordenación en escalas constituye sin duda un sistema más lógico y eficaz que merece un estudio atento de cara a una futura ordenación racional de los funcionarios de la Administración Civil.

(6) Respecto a la dificultad de dar una idea siquiera aproximada del número de funcionarios de los organismos autónomos, *vid* M. BELTRÁN VILLALBA: «Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España», en *Documentación Administrativa*, núm. 83, noviembre 1964; J. L. DE LA VALLINA VELARDE; *El personal de los Organismos Autónomos*, en actas de la IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Tarragona, 1966, y A. GUTIÉRREZ RENÓN: *Algunas medidas previas a la elaboración de un Estatuto de personal de los Organismos autónomos*, *ibidem*. También, en el momento de publicarse este trabajo en *Documentación Administrativa*, y como consecuencia de los trabajos realizados por la Dirección General de la Función Pública, en cumplimiento de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de febrero de 1967 (*BOE* de 10 de marzo), el estado de conocimiento de los datos sobre personal de los Organismos Autónomos es más satisfactorio. La citada Dirección General de la Función Pública posee ya datos bastante completos acerca del número del personal de los Organismos autónomos, 51.468 correspondientes a los Organismos autónomos de los grupos A, B, C y D, según la clasificación del decreto 1348/1962; en esa cifra no están comprendidos, pues, ni el personal de las Empresas nacionales ni el de los Organismos autónomos no sometidos a la ley de 28 de diciembre de 1958.

las fuerzas de orden público (Guardia Civil y Policía Armada) que aun siendo parte de la Administración civil están sometidos a estatuto militar, y los llamados «sanitarios locales», que no obstante ser funcionarios de la Administración del Estado, de hecho prestan sus servicios a los entes locales y se encuentran en situación análoga, en algunos aspectos, a la de los «profesionales oficiales».

Como nota final delimitadora, debe adelantarse que el presente trabajo insistirá especialmente en los cuerpos que constituyen el estrato superior de la pirámide burocrática, cuyo contacto directo con el Poder les da un especial carácter que los distingue netamente del resto de los cuerpos de niveles inferiores. A estos cuerpos superiores se refiere, exclusivamente, cuanto se dice en la última parte de la ponencia.

3. LA DOBLE NATURALEZA DE LOS CUERPOS FUNCIONARIALES.

EL CUERPO COMO GRUPO SOCIAL

Aunque la legislación y la práctica administrativa se refieran constantemente a los cuerpos, nunca se ha determinado legal ni doctrinalmente lo que es o deba ser un cuerpo de funcionarios, o el papel de los cuerpos en la organización administrativa. Esta indeterminación se debe en gran parte al origen histórico de los cuerpos. Como luego veremos con más detalle, el sistema de cuerpos no surgió como fruto de una ordenación racional de la función pública, sino que ha ido sedimentándose por la acumulación de situaciones y prácticas administrativas heterogéneas, creadas o reconocidas *a posteriori* por normas particularistas.

La diversidad de orígenes y configuración ha contribuido mucho a oscurecer la doble naturaleza de los cuerpos que sí, por un lado, constituyen un instrumento de organización de la función pública, a la vez son agrupaciones sociales con entidad propia que actúan como tales en el seno de la organización.

El cuerpo es, efectivamente, un elemento de ordenación de la función pública que facilita la provisión de los puestos de trabajo y el establecimiento de las carreras administrativas. Basado en la idea de una cualificación profesional homogénea, el cuerpo constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto. Y al delimitarse con mayor precisión el campo de la dedicación profesional, se favorece el establecimiento y regulación de las carreras administrativas.

Pero el cuerpo, además de un esquema abstracto, es una agru-

dación de personas. El funcionario, como persona individual, tiene objetivos propios, distintos del interés público genérico, y que están a veces en conflicto ocasional con éste.

Entre Administración y funcionario existe siempre una situación de tensión, fruto de la continua exigencia mutua de prestaciones y contraprestaciones. Y el funcionario, como toda persona inserta en una organización, tiende a reforzar sus exigencias planteándolas colectivamente, mediante la agrupación —formal o informal— con los demás miembros de la organización que tienen intereses comunes.

En este sentido la existencia de los cuerpos es de por sí un factor aglutinante. El funcionario se vincula abstractamente a la Administración a través del ingreso en un cuerpo concreto y se distingue del resto de los funcionarios por la pertenencia a este cuerpo (7). Con sus compañeros de cuerpo le une un futuro profesional común, afectado por las mismas expectativas y limitaciones. Todo ello hace nacer, naturalmente, la conciencia de solidaridad bien conocida con el gráfico nombre de «espíritu de cuerpo». Junto a la solidaridad profesional, la escasa formalización de las unidades administrativas y la inexistencia o debilidad de los sindicatos o asociaciones de funcionarios, tienden a hacer del cuerpo el cauce natural de expresión de intereses.

El ingreso en un cuerpo no sólo supone la adquisición de la cualidad de funcionario, sino también la integración en un grupo social. Y, como en todo grupo social, se dan en los cuerpos, en mayor o menor medida, las tendencias a reforzar el sentido de pertenencia al grupo, a identificar las costumbres y aspiraciones del grupo con valores morales, a desarrollar un sentido de rivalidad con otros grupos o a orientar el comportamiento de los miembros hacia el reforzamiento del *status* colectivo y la defensa de los intereses comunes (8).

(7) A la pregunta «¿Qué es lo que le movió a usted a ingresar como funcionario en la Administración Pública?», los funcionarios de los cuerpos que exigen titulación superior dan como respuesta, en primer lugar, el «prestigio del cuerpo en que ingresó» (23 por 100), delante de los incentivos genéricos como la «seguridad en el empleo» (17 por 100), la «vocación profesional» (17 por 100), el «interés del trabajo en la Administración» (13 por 100), etcétera. Encuesta ENAP-DATA.

(8) La cohesión interna del cuerpo como grupo social, se pone de manifiesto en las respuestas a dos preguntas hechas en la encuesta ENAP-DATA: «Cuando se plantean problemas importantes que le afectan como funcionario, ¿a través de qué fuente suele llegar primero a su conocimiento la existencia de tales problemas?»

— De los compañeros del mismo cuerpo 53 %

4. LOS CUERPOS, DE GRUPOS DE INTERESES A GRUPOS DE PRESIÓN

Los cuerpos, en cuanto grupos de intereses, tienen que actuar sobre el Poder público, ya que sólo los poderes públicos pueden satisfacer las aspiraciones e intereses profesionales de los funcionarios. Y todo grupo de intereses que trata de obtener decisiones de los poderes públicos en favor de sus miembros es, según definición corriente de la ciencia política, un grupo de presión. Por ello—y sin atribuir ningún sentido peyorativo al término—, puede calificarse a los cuerpos de funcionarios de grupos de presión. Claro está que la presión que ejerzan como tales grupos dependerá de muchas circunstancias, fundamentalmente del número de sus miembros, su cohesión interna y su facilidad de acceso a los centros de poder.

La existencia de grupos de presión es una característica normal de las sociedades modernas. Pero lo que da una fisonomía particular a los cuerpos de funcionarios en cuanto tales grupos es el actuar desde el interior de la maquinaria del Poder público. Y si todos los cuerpos tienden naturalmente a influenciar al Poder público, hay un sector de ellos, los que luego llamaremos cuerpos superiores, que por su propia naturaleza profesional desempeñan una parte importante del Poder público. Esto hace que, con frecuencia, la defensa de intereses profesionales no tienda a realizarse a través de los canales normales de acceso a los centros de poder administrativo, sino mediante la ocupación directa de esos centros de poder (9).

-- Del superior jerárquico inmediato	30 %
-- De los funcionarios con quien trabaja	6 %
-- De los rumores, de personas ajenas a la Administración, de la prensa	10 %
-- No contestan	1 %

«¿Cuál es la profesión de sus tres mejores amigos?»

-- El primer amigo es funcionario del mismo cuerpo	43 %
-- El segundo amigo es funcionario del mismo cuerpo	37 %
-- El tercer amigo es funcionario del mismo cuerpo	34 %

(9) Esta circunstancia hace que se haya propuesto como calificación de determinados cuerpos de funcionarios la expresión «grupos de torsión», para diferenciarlos de los grupos de presión que influyen las decisiones del Poder público desde el exterior. Vid. J. A. YARZA: «Clasificación de puestos de trabajo y reglamentaciones orgánicas», en *Documentación Administrativa*, número 81, septiembre 1964. En efecto, la ocupación directa de los centros de poder ha sido una de las características tradicionalmente utilizadas para diferenciar los partidos políticos de los grupos de presión. Cfr. la definición de CARL J. FRIEDRICH del partido político como «grupo de seres humanos que

El anhelo de acceder de modo directo a la ocupación del poder administrativo —objetivo tácito, subyacente en todo cuerpo funcional— se manifiesta en una serie de *tendencias*: tendencia a la apropiación en exclusiva de un sector acotado de la organización administrativa en beneficio de los miembros de un cuerpo; tendencia a la autorregulación corporativa; al logro de formas de retribución propias, etc. Características tendenciales que se examinan en otro lugar de esta ponencia y que contribuyen a dar a nuestra función pública ciertos rasgos de la sociedad estamental (10).

Ahora bien, la mayor parte de las características que hoy observamos en la estructura de nuestra función pública, resultarían incomprensibles si no se contrastasen con el proceso histórico de formación de la Administración española, del cual son resultado más o menos remoto y al que conviene referirse antes de describir la estructura actual de los cuerpos.

II. Origen y desarrollo histórico de los cuerpos de funcionarios

1. INSUFICIENCIA DE LOS DATOS E INVESTIGACIONES

El origen y desarrollo de los cuerpos responden a un proceso histórico-sociológico, lento y vacilante, estrechamente ligado, como no podía dejar de serlo, a la historia política española. Y sabido es que la historia no procede por saltos. Acontecimientos, fenómenos que en apariencia se producen o surgen de improviso, obedecen a una lenta gestación, a un proceso de acumulación de grandes y pequeñas causas, interferidas o relacionadas entre sí. Los Cuerpos de funcionarios, como fenómeno sociológico, se someten también a esa gestación prolongada, con fases o períodos no fácilmente aislables; no tan sencillamente definibles como pueda hacer creer el excesivo afán sistemático o la falta de conocimiento real de los hechos.

Esos hechos, eslabones de una cadena cuyo resultado es la estructuración de nuestra burocracia en Cuerpos, apenas han sido objeto de estudio, de investigación profunda. Aún puede seguirse leyendo en los Tratados y monografías, como afirmación incon-

tiene una organización estable con el objetivo de conseguir y mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objetivo ulterior de dar a los miembros del partido por intermedio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales», en *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, p. 297. FCE. Méjico, 1947, 1.ª edición.

(10) En este sentido, *vid* A. GUTIÉRREZ REÑÓN: *Estructura de la burocracia española*, ob. cit.

cusa, que la configuración del régimen español de funcionarios, se centra en dos momentos: el Real Decreto de Bravo Murillo, de 18 de julio de 1852, y el llamado Estatuto de funcionarios, de 22 de julio de 1918. No obstante, ya en ocasión próxima (11) se ha puesto de relieve que existen, además de esas dos fechas, etapas intermedias mucho menos conocidas y una evolución profunda, entre 1918 y 1963. También, más recientemente, un breve pero revelador trabajo de Concepción García Gallo (12), demuestra el interés de los Reales Decretos de 1 y 8 de enero de 1844, para el proceso histórico de nuestra función pública.

Aun con estas precisiones, es de obligada honradéz intelectual advertir que se está lejos de haber logrado la película completa y fiel del proceso de esa gestación prolongada de nuestra burocracia y de su estructuración en cuerpos. Se puede, sí, ir aumentando, completando, la colección —antes limitada a los textos de 1852 y 1918— de fotos e imágenes fijas de nuestra función pública. Y de esa colección intentar extraer la historia del origen y desarrollo de los Cuerpos y las raíces de sus tendencias actuales. Pero —ha de insistirse— esas fotografías fijas necesitan ser muy completadas, con otras investigaciones en extensión y profundidad, no sólo jurídico-legal, sino también histórico-sociológica (13), para que la visión resultante no sea borrosa o falsa. Como falsa sería la imagen que de la función pública actual obtendría quien parase únicamente la atención en el texto de la vigente Ley de funcionarios civiles del Estado. La realidad de hoy, como la realidad histórica, es mucho más compleja.

2. LA MONARQUÍA ADMINISTRATIVA FRANCESA Y LOS «CORPS» DEL «ANCIEN RÉGIME»

Puede sostenerse, fundadamente, que la figura del Cuerpo de funcionarios—como hoy se encuentra—no aparece en el antiguo régimen, aunque pueda haber algún atisbo o manifestación incipiente y aislada. Ni en Francia ni en España. En el *Ancien Régime* francés y en el antiguo régimen español—tan diferentes—las estructuras administrativas, reflejo a su vez de las concepciones

(11) A. DE LA OLIVA DE CASTRO: *La articulación en Cuerpos de la Función pública*, cit.

(12) *Los decretos de 1814 sobre empleados públicos*, Memoria final del curso de formación de técnicos de Administración Civil del Estado. IV Promoción, Alcalá de Henares, 1967, 56 pp. mecanografiadas, inédito.

(13) Falta, por ejemplo, no ya una historia completa de los cuerpos, sino incluso la historia de los más significados.

e instituciones políticas, no permitían o no exigían, como regla, la configuración de los servidores de los empleos públicos en grandes grupos homogéneos formalizados (14).

En el antiguo régimen hay, no obstante, abundantes ejemplos de servidores públicos. La estructura constitucional francesa desde Francisco I a Luis XVI, denominada «Monarquía administrativa», aparece enmarcada por tres grandes líneas: 1.ª, la organización corporativa de los Estados generales, asambleas de notables, colegios de las ciudades, etc.; 2.ª, el rey y sus consejos, y 3.ª, el rey y los *agents royaux*.

Además de los tres «estados», formando parte de la misma organización corporativa, se encuentran otros grupos más restringidos, que ya existían en la Edad Media, los *Corps*. Pero esta denominación nada tiene que ver, inicialmente, con los agentes reales. Se trata de una serie de grupos que van desde los capítulos eclesiásticos, las abadías y las Ordenes religiosas federadas, hasta los gremios profesionales, pasando por las Universidades y otros *Corps savants*, como las academias, que aparecen en el siglo xvii (15). No obstante, también en el siglo xvii, con el desarrollo de la venalidad de los oficios, los oficiales reales de justicia, policía y finanzas se agruparán en *Corps* (16).

(14) Un factor decisivo es el volumen relativamente escaso de la actividad administrativa, el número relativamente también reducido de servicios que la doctrina administrativa moderna llamaría públicos. Uno de los primeros y más típicos, el correo, estará gestionando en España de forma indirecta, durante largo tiempo, desde que Carlos I encomendara las postas a la familia italiana de los Tassis (vid. VERDEGARAY: *Historia del correo*, Madrid, 1894), sin originar, por consiguiente, una masa funcional apreciable. Por otra parte, el personal de Correos en toda esa larga época está sometido más bien a un régimen contractual de Derecho privado que a un régimen estatutario o de Derecho administrativo.

(15) Todos estos *Corps* o Corporaciones se multiplican hasta la caída del antiguo régimen; están dotados de representaciones permanentes y ejercen una acción continuada de más importancia que la de los «Estados». El papel, por ejemplo, de los *Corps savants*, Universidades y Academias, fue muy grande en el fomento de las letras, las ciencias y las artes: la *Académie Française*, la *Académie des Inscriptions et de Belles-Lettres*, la de *Sciences*, o las de pintura, escultura o arquitectura, o las *Sociétés Royales de Médecine et de Chirurgie*, más modernas, desarrollan una gran actividad administrativa: OLIVIER-MARTIN: *Histoire du Droit Française des origines a la Révolution*, 2.ª ed., París, 1951, p. 359. Para el texto, además de la ob. cit., pp. 357-468, vid. del mismo OLIVIER-MARTIN: *L'organisation corporative de la France d'Ancien Régime*, París 1938.

(16) El sistema de los «Estados» y de los *Corps*, además de ser manifestación de la función colegiada consultiva, y de no tener carácter estable, se articula durante todo el antiguo régimen francés con el «principio del Consejo»: *Les rois ne font rien sans Conseil*, decía ya en 1380 el canciller Miles

Pero es del mayor interés advertir el sentido peculiar de estos que, ciertamente, ya podrían llamarse «cuerpos de funcionarios» y que, para distinguirlos de la concepción actual, deben llamarse me-

de Dormans. El Consejo del Rey en los siglos xvii y xviii constituye un órgano complejo, pero perfectamente definido, que asiste asiduamente al monarca en todas las cuestiones. Los ministros, jefes de los grandes servicios administrativos, se encuentran en estrecha relación con el Consejo; aportan al mismo informaciones y ejecutan sus decisiones, cuando son aceptadas por el rey. No cabe hablar, en sentido propio, de separación de poderes, puesto que es el monarca quien los concentra todos; y, además, la separación de funciones y de órganos no es tan rigurosa en un sistema como el del *Ancien Régime*, basado en la práctica y poco propicio a los conceptos rígidos y abstractos.

Los consejeros no eran, en todo caso, agentes reales. Unos eran miembros de derecho, por su condición noble o por sus funciones, como los superintendentes de finanzas y secretarios de Estado. Otros eran especialmente llamados por el rey a título de consejeros ordinarios, casi siempre juristas o financieros, y recibían una retribución; eran, de hecho, verdaderos funcionarios. En fin, el rey podía llamar también por *brevet* a ciertos personajes, eclesiásticos o laicos, *conseillers à brevet*, numerosos en el siglo xvi.

Los grandes oficiales de la Corona, cuyo conjunto constituía en la Edad Media el *Ministerium regale*, no tenían atribuciones bien precisadas: el servicio público se confundía con los servicios domésticos del rey. Es de un gran interés el proceso histórico de separación de esas funciones de gobierno y administración frente a las domésticas. De ese Ministerio informe y confuso, que incluso vive en la propia casa del monarca —*l'Hôtel du Roi*— y es alimentado y vestido por él, por un proceso de diferenciación especializada van surgiendo los grandes oficios, que acabarán plasmando en los Ministerios.

Los *sels grands officiers* de la Corona en el siglo xvi, se anuncian en el siguiente orden en una declaración de 3 de abril de 1582: el *connétable*, jefe del Ejército en ausencia del rey; el *chancelier*, encargado de la justicia y que a partir de 1627 se convertirá en el primer gran oficial —teóricamente en primer ministro—; el *grand maître de France*, superintendente de la casa real; el *gran chambellan*, jefe de los gentilhombres reales; el *gran amiral de France* y los *marechaux de France*. El *chancelier* era ayudado por un numeroso personal de notarios y secretarios reales; entre este personal fueron destacando quienes se ocupaban de los asuntos más importantes y especializados, sobre todo las finanzas que, por otra parte, reclamaban o exigían entonces muy particularmente la discreción, *le secret*, y de ahí su nombre de *secrétaires des Finances* o *clercs du secret*. Los secretarios, inicialmente, no tenían derecho o relación directa con el monarca, sino ocasionalmente, puesto que dependían del *chancelier*. No obstante, no eran simples *porte-plumme*; su prestigio va en continuo aumento, de modo que, de hecho, cada vez están más a las órdenes directas del rey, redactan los acuerdos del Consejo real, expiden las *lettres* necesarias para asegurar la ejecución de esas decisiones y las firman *par le Roi*. Llega un momento en que de *secrétaires de Commandements* et *Finances* del rey se convierten en *secrétaires d'Etat*, en verdaderos ministros (OLIVIER-MARTÍN: *Histoire*, cit., pp. 446 y ss.).

El gobierno personal de Luis XIV marca el período de apogeo de los secretarios de Estado. En esta época se dibujan con trazos bien definidos

por «gremios» de funcionarios. Los *corps d'officiers* se constituyen para la defensa de sus intereses, a partir de la introducción de la herencia y la venalidad como medios de acceso a los oficios públicos. Estos *corps* tenían una bolsa común, un patrimonio corporativo nutrido por las cotizaciones de sus miembros y por los derechos de entrada bastante elevados que habían de pagar los nuevos oficiales. Olivier-Martin (17) informa acerca de la posibilidad que tenían de contratar empréstitos amortizables y suministrar al rey sumas importantes para adquirir los oficios de nueva creación. Numerosos cuerpos, especialmente los secretarios del rey y los oficiales de finanzas, hicieron con el monarca ventajosos arreglos de esta naturaleza.

Los excesos de independencia de los *corps d'officiers*, contra los que el rey luchaba difícilmente, parecen haber sido uno de los mayores inconvenientes del sistema de la venalidad y de la herencia de los oficios tal como se practicaba por la corona. Así, como los comisarios sirvieron con fidelidad al rey, los grandes *corps d'officiers* se insubordinaron frecuentemente y sólo fueron contenidos por ministros o monarcas autoritarios (18).

La conclusión primordial que conviene retener es la de que en el antiguo régimen francés, los cuerpos de oficiales no son módulos o unidades organizativas de la función pública, sino agrupaciones corporativas, gremiales, defensoras de los intereses privados de los oficiales reales y que, en cierto modo, detentan no poco poder político.

las funciones de los Departamentos ministeriales. Mas, precisamente a la muerte de Luis XIV, la institución de los secretarios de Estado recibe un sensible golpe, con la regencia de Felipe, duque de Orleans. Entonces dentro de la estructura burocrática de los *officiers* y *agents royaux*, aparece la estructura colegiada de la *polysynodie*.

Esta breve reseña histórica de la contraposición entre consejeros y agentes reales ofrece un gran interés —que no creemos haya sido aún subrayado— en el proceso de configuración de la burocracia. En efecto —y esta es la conclusión que aportamos—: la idea primitiva de lo que ahora se llamaría funcionario profesional, es decir, un servidor público con *status* propio, que sigue un *cursus* en el servicio a la Corona —al Estado, hoy— o, dicho de otro modo, que puede hacer y se inserta en una «carrera administrativa», no aparece inicialmente entre los diversos tipos de agentes u oficiales reales, sino entre los miembros ordinarios de los órganos colegiados de los Consejos. En terminología anglosajona moderna la conclusión podría formularse diciendo: el origen de la burocracia civil se encuentra más o primero en los componentes no políticos de los órganos *staff* que en los titulares de los puestos *line*.

(17) *Organisation corporative*, cit., pp. 424 y ss.; *Histoire*, cit., pp. 446 y siguientes.

(18) OLIVER-MARTIN: *Histoire*, cit., pp. 467-468.

3. LA BUROCRACIA DEL ANTIGUO RÉGIMEN ESPAÑOL; INEXISTENCIA DE CUERPOS. CONSEJOS VERSUS OFICIALES REALES

Las estructuras administrativas españolas del antiguo régimen son bastante bien conocidas; no ocurre lo mismo con la burocracia. «La falta casi total de detalladas monografías acerca de la burocracia española de los siglos XVI y XVII, hace que se sepa muy poco de los miles de funcionarios que la integraban. En el nivel más bajo había infinidad de secretarios y escribanos, inspectores y recaudadores de impuestos, anónimos y olvidados de los que nadie se ha ocupado. Por encima suyo, por orden creciente de importancia, se hallaban los funcionarios más antiguos de la Administración virreinal, los miembros de las audiencias y los propios virreyes y, finalmente, en la corte, los secretarios reales, los miembros de los consejos y los diferentes funcionarios de las secretarías» (19).

Lo que no ofrece duda es que la maquinaria burocrática era impresionante. «Si la guerra fue uno de los temas dominantes en la historia española bajo los reinados de Carlos V y Felipe II, la burocratización fue otro de ellos.» Felipe II, que se pasaba el día en su despacho rodeado de montañas de documentos, instaura el «gobierno del papel» y simboliza la transformación del imperio español al pasar «de la era del conquistador a la del funcionario civil» (20).

La característica primordial de la estructura administrativa española de los siglos XVI y XVII, estriba en el sistema sinodial. Todo se basa —como puso de relieve Vicéns Vives— en el principio de un consejo, a la vez, asesor del monarca, alta corte de justicia y órgano de la Administración. Los servicios centrales aparecen en forma embrionaria, vinculados a personalidades relevantes de la curia —especialmente, la cancillería—, mientras que la Administración territorial se inicia tímidamente en función de dos círculos: el orden público y la hacienda real (21).

Los consejos llenan la vida administrativa española (22). El papel de los consejeros anula, en cierto modo, la relevancia de los

(19) J. H. ELLIOT: *La España imperial, 1469-1716*, Barcelona, 1965, p. 188.

(20) ELLIOT, *ob. cit.*, pp. 179-180.

(21) Cfr. VICÉNS VIVES, *ob. cit.*, en la nota siguiente.

(22) La bibliografía sobre los mismos es bastante abundante. Un paralelismo completo entre el modelo estructural de la Administración española y de la francesa en los siglos XVI y XVII, puede verse en VICÉNS VIVES, *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVIII*, Rapport presentado al XI Congreso Internacional de Ciencias Históricas celebrado en Estocolmo y publicado en el vol. IV de los Rapports del citado Congreso, Uppsala, 1960, páginas 1-24.

demás oficiales reales. Especialmente, el consejo real estaba en comunicación con toda la organización pública, con la casa real, con el ejército, con las provincias, con las Universidades y Municipios. La renovación de sus plazas era el vehículo de esa comunicación. Al consejo se accedía tras una larga vida de servicios, después de las etapas típicas de los juristas de la época: la cátedra o el corregimiento, la audiencia. Había también carreras más rápidas y la vinculación familiar facilitaba el acceso (23).

La crisis del sistema sinodial, que terminaría con la desaparición del Consejo Real o de Castilla en 1808, se dibuja claramente en el reinado de Carlos III. En lo sucesivo ser ministro de secretaría de despacho será mucho más importante que ocupar la presidencia del Consejo de Castilla (24).

Este cambio de eje—de los Consejos a las Secretarías de Despacho—hay que suponer, fundadamente, que representa el inicio de una nueva configuración de la función pública en la que las estructuras monocráticas, los «empleos» y, por consiguiente, sus titulares, los funcionarios, van a adquirir una importancia mucho mayor.

4. INICIO DE LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS EN LA ETAPA CONSTITUCIONAL. LA ORDENACIÓN POR «CLASES»; REAL DECRETO DE 7 DE FEBRERO DE 1827, DE LÓPEZ BALLESTEROS

Las primeras décadas del siglo XIX representan en España la liquidación del Antiguo Régimen, no consumada hasta la muerte de Fernando VII, en 1833 (25). Es una etapa convulsa, que poco o nada podía constituir sólidamente. En lo administrativo, sólo intentos contradictorios y fugaces, medidas para salir del paso. Pero comienza a haber una abundante legislación sobre empleados públicos. Los

(23) Cfr. GIBERT: *El antiguo Consejo de Castilla*. Madrid, 1964.

(24) «La política de centralización del Estado, en la segunda mitad del siglo XVIII, descansa en dos puntos de apoyo principales: las crecientes atribuciones de los ministros titulares de las Secretarías de Despacho, cada vez mayores, a pesar de que aumenta su número; y las extensas funciones concedidas a intendentes y corregidores, que limitan considerablemente las antiguas libertades locales» (RODRÍGUEZ CASADO: *La Administración pública en el reinado de Carlos III*, cuadernos de la Cátedra Feijoo, Universidad de Oviedo, 1961, p. 24).

(25) En nuestra Patria, y a diferencia de lo que ocurre en el resto del Occidente europeo—donde el Antiguo Régimen termina con el Congreso de Viena, en 1815—sólo en 1833, con la muerte de Fernando VII, acaba el antiguo régimen y comienza histórica, aunque no cronológicamente, nuestro siglo XIX, que se prolongará hasta el estallido de la guerra civil en 1936. *Vid.* CHAVARRÍA: *Historia breve de la España contemporánea*, Madrid, 1965, p. 17.

reales decretos de 14 de julio de 1809, del rey José, desarrollando los artículos 123 y 141 del Estatuto de Bayona; los reales decretos de Fernando VII, de 19 de agosto de 1825, sobre nombramiento de empleados; el de 7 de febrero de 1827, sobre empleados de la Hacienda pública; de 3 de abril de 1829, sobre retribuciones; de 28 de abril de 1831, sobre previsión de vacantes; los de Isabel II, de 30 de diciembre de 1834, 8 de marzo de 1836, de 11 de febrero de 1837, sobre empleados provinciales, son muestras, entre otras (26), del vacilante y fatigoso caminar del legislador para ir dando un régimen estable a los servidores de la Administración.

Un texto importante es el real decreto de 7 de febrero de 1827, que regula la «carrera civil de los empleados de la Real Hacienda». Consta de 23 artículos; según el preámbulo, se dictó de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, y lleva la firma del titular de Hacienda, Luis López Ballesteros (27).

El modelo organizativo es la «clase»; «todos los empleados en la carrera civil, de mi Real Hacienda se dividirán—dispone el artículo 1.º—en cuatro clases, que se denominarán: 1.ª, consejeros; 2.ª, intendentes de provincias; 3.ª, jefes de Administración; 4.ª, oficiales de Real Hacienda.» El artículo 2.º añade: «Para fijar más bien la consideración que han de tener dichos empleados, el orden de sus ascensos y sus dotaciones respectivas se subdividirán las clases 2.ª, 3.ª y 4.ª en las siguientes: La 2.ª, en intendentes de provincia de primera, segunda y tercera clase. La 3.ª, en jefes de Administración de primera, segunda y tercera clase. La 4.ª, en oficiales primeros, segundos, terceros, cuartos, quintos, sextos, séptimos, octavos, novenos, décimos y undécimos.»

El artículo 18 establece una escala *general* y «las demás *particulares* que convengan, con consideración a la diferente naturaleza de los empleos y de los *ramos* que constituyen mi Real Hacienda».

Pero entre todas estas escalas, el artículo 19 dispone una conexión, medida que no deja de ser progresiva para la época: «En dichas escalas se comprenderán por el orden de clases de menor a mayor todos los empleos que respectivamente correspondan a cada una, y todos se enlazarán de tal modo que formen la general, por lo cual puedan llegar al último término de la carrera los empleados que

(26) La enumeración es del trabajo citado de Concepción García Gallo. Los autores de esta ponencia no han tenido ocasión de compulsar los textos citados, salvo el Real Decreto de 7 de febrero de 1827, que luego se examina.

(27) Sobre López Ballesteros y su extraordinaria labor al frente de la cartera de Hacienda, desde 1824 a 1832, *vid.* NATALIO RIVAS, *Luis López Ballesteros, gran ministro de Fernando VII*; RAMÓN DE SANTILLÁN, *Memorias (1815-1850)*, Pamplona, 1960, I, pp. 132 y ss.

más se distingan y sobresalgan en ella por su saber, aplicación y conducta.»

En los ascensos o pases de una escala a otra se admite que la regla de la antigüedad ceda ante el mérito (art. 21). En fin, el artículo 23 dispone que sea aplicable el sistema del decreto a los empleos vacantes que requieran «conocimientos facultativos».

Este decreto de López Ballesteros señala una etapa importante en la estructura funcional de la Hacienda pública. Como ha podido advertirse, no aparece en él la idea de cuerpo. Expresamente se denomina así, en cambio, una importante creación de la época: la del «cuerpo de carabineros de costas y Fronteras de la Real Hacienda», creado por el decreto de 9 de marzo de 1829, cuerpo que se constituyó como unidad independiente bajo el mando de un inspector general militar (28).

5. LOS REALES DECRETOS DEL GABINETE DE GONZÁLEZ BRAVO, EN 1844; SU IMPORTANCIA RELATIVA; LA «CATEGORÍA» COMO MÓDULO ESTRUCTURAL; ESPECIALIDADES FACULTATIVAS

Ya en los comienzos de la llamada «década moderada» (1843-1853), destacan los reales decretos de 1 y 8 de enero de 1844. El primero organiza la clase de subalternos del Cuerpo de la Administración civil; y el segundo aprueba el reglamento orgánico del Cuerpo de la Administración civil; ambos se refieren al Ministerio de la Gobernación (29).

De estos reales decretos interesa en este momento subrayar la declaración del artículo 1.º del de 8 de enero de 1844: «El Cuerpo de la Administración civil se compone de todos los empleados de la misma, dependientes del Ministerio de la Gobernación de la Península, que tengan real nombramiento y no pertenezcan a cuerpo especial facultativo.»

Aparece aquí, pues, la expresión *cuerpo especial facultativo* que, según se va a ver seguidamente, no se encuentra en el real decreto de Bravo Murillo de 1852, ni se consolida hasta épocas más tardías, al menos enfrentado al concepto de cuerpo general.

El valor del real decreto de 8 de enero de 1844 es, no obstante, bastante relativo. Por una parte, se refiere sólo al Ministerio de la Gobernación (30), que, ciertamente, concentraba en ese momento —lo

(28) Acerca de este cuerpo y de las dificultades nacidas de su carácter militar al servicio de un Ministerio civil, son interesantes las páginas 136 y siguientes de las *Memorias*, cit., de SANTILLÁN.

(29) CONCEPCIÓN GARCÍA GALLO, trabajo cit., pp. 4-5.

(30) Su titular era en el Gabinete de González Bravo, don José Justiniani, marqués de Peñaflorida.

recuerda Concepción García Gallo— «la mayor parte de las actividades de la Administración pública, hoy repartidas entre los distintos departamentos ministeriales». Entonces eran únicamente: Estado, Gracia y Justicia, Gobernación, Guerra, Hacienda y Marina, más Comercio y Gobernación de Ultramar.

La relatividad del valor de estos reales decretos estriba, sobre todo, en que las normas referentes a ingresos de empleados se incumplieron manifiestamente. En efecto, el artículo 3.º del decreto de 1 de enero disponía que para ser aspirante era preciso: 1.º, ser mayor de dieciséis años y menor de veinticinco; 2.º, reunir a juicio del Gobierno las circunstancias políticas y morales necesarias; 3.º, haber hecho los estudios que se determinaron por real decreto especial, y 4.º, probar la capacidad suficiente en uno o más exámenes, «según se establezca en el mismo real decreto». A su vez el artículo 2.º del real decreto de 8 de enero de ese año disponía: «En adelante serán únicamente individuos del cuerpo los empleados de la Administración civil que hayan seguido o sigan la carrera que se establecerá por decreto especial.»

Pues bien, basta señalar, por un lado, que ese «decreto especial» no hay noticia de que se promulgara. Por otro lado, los cinco meses escasos de vida—del 5 de diciembre de 1843 al 3 de mayo de 1844—que logró el Gabinete de González Bravo, se caracterizaron por un cambio general de empleados y fue, precisamente, en el Ministerio de la Gobernación donde la mudanza funcional se hizo más intensa. En este ministerio, junto con el de Gracia y Justicia, fueron colocándose los «antiguos conservadores y los progresistas fieles todavía a la coalición, formando entre todos desde entonces el gran partido moderado». Tocóles también su parte de botín a los absolutistas coalicionados que fueron entrando en las oficinas, y particularmente a los convenidos de Vergara, cuyos grados y empleos les fueron revalidados. Decíase entonces por los maliciosos que muchos nombramientos se hacían por recomendación del general Narváez, llegando sus notas por conducto de la reina a las manos de los ministros, quienes acogían favorablemente cuantas indicaciones venían de la augusta persona (31).

(31) Rico y Amat: *Historia política y parlamentaria*, Madrid, 1801, III, páginas 438-439. Según Juan Rico y Amat (p. 452), «para organizar la nación sobre la base de los principios conservadores, para dotarla de leyes políticas, administrativas y económicas, como elementos del sistema general de gobierno que desde 1834 aspiraba a establecer en España el viejo partido moderado, ni González Bravo era la persona más competente, ni en aquella empresa podían ayudarle los hombres políticos a quienes se asociara». Suele

A pesar de la redacción del artículo 1.º, en el Decreto de 8 de enero de 1844, la unidad o módulo fundamental del sistema es la «categoría». Así, el artículo 6.º dispone que «los individuos del Cuerpo de Administración civil se dividen en las categorías siguientes: 1.ª, Jefes superiores; 2.ª, primeros jefes; 3.ª, segundos jefes, y 4.ª, subalternos». El artículo 12 habla, no de cuerpo o cuerpos, sino de «ramo de Correos», el cual—dice— «conservará su *planta especial*, y sus empleados de real nombramiento tendrán en el Cuerpo de Administración la categoría que les den derecho sus sueldos respectivos».

En cambio, el artículo 15 del mismo real decreto de 8 de enero de 1844, se refiere a «los individuos de los *Cuerpos* de Ingenieros de Caminos y de Minas». También éstos—dispone—, «como dependientes que son del Ministerio de la Gobernación de la Península, serán considerados, en cuanto a categoría, como los empleados que disfruten sueldos iguales en el Cuerpo administrativo».

A la vista de estos reales decretos, tal vez la conclusión más importante pueda ser la de que, en 1844, con el nombre de Cuerpo o sin él, y, sobre todo, en el caso de las primeras especialidades «facultativas», el fenómeno de la singularidad normativa privilegiada—que va a desarrollarse de modo progresivo hasta nuestros días—ofrece ya algunas manifestaciones (32). Y que el real decreto de 8 de enero de 1844 fue un tímido y fugaz intento de lograr una incipiente ordenación, mediante el sistema de categorías personales.

Que las singularidades privilegiadas existían ya lo patentiza la curiosa dicción del—también incumplido— artículo 16 del propio decreto de 8 de enero de 1844: «El Ministerio de la Gobernación de la Península presentará a las Cortes en su primera legislatura un proyecto de ley para que se declare que los individuos del Cuerpo administrativo tienen el mismo derecho a cesantías, jubilaciones y montepíos de viudedades que los empleados de las *carreras más favorecidas*».

ser objeto de general elogio, en cambio, la creación por el Gabinete González Bravo del cuerpo de la Guardia Civil, por Decreto de 28 de marzo de 1844.

Una breve pero bastante completa reseña biográfica de González Bravo, personaje difícil de juzgar, violento y hasta sanguinario; primero liberal, luego moderado, y al fin, carlista; que dirige la represión de la «Noche de San Daniel» en 1865, y—por contraste—fue protector de Bécquer, en *Diccionario de Historia de España*, Revista de Occidente, Madrid, 1952, I, p. 1254.

(32) Del Gabinete González Bravo es también el R. D. de 4 de marzo de 1844 «por el que se organiza la carrera diplomática», pronto modificado por otro de 8 de marzo de 1846. Vuelve a reorganizarla otro de 27 de febrero de 1851.

6. EL REAL DECRETO DE BRAVO MURILLO, DE 1852, PRIMER INTENTO DE ORDENACIÓN GENERAL DE NUESTRA FUNCIÓN PÚBLICA.
DE 1852 A 1918: DEL SISTEMA DE CATEGORÍAS A LA ARTICULACIÓN POR CUERPOS

El real decreto de 18 de julio de 1852, del que con más detalle se ha tratado en otra ocasión (33), se puede resumir así:

— Establece un sistema de categorías de los empleados de la administración activa del Estado, común a todos los ministerios: jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado, oficiales y aspirantes a oficial.

— Los «cargos con sueldo de erario» se integran en las categorías.

— Existe una gran preocupación por unificar las escalas de sueldos.

— Apunta vagamente el requisito de la titulación como exigencia calificada, pero no exclusiva, para alcanzar ciertas categorías.

— Se insta un sistema de reglamentos especiales por ministerios que, a la larga, habría de ser muy perturbador.

— Está ausente de la terminología la expresión «cuerpo de funcionarios», predominando sobre la variedad terminológica la expresión «categoría», que constituye la clave del sistema.

— La ordenación del personal está muy apegada a las estructuras orgánicas.

— Se clasifican empleados, no funcionarios, y la clasificación en categorías tiene efectos casi exclusivamente económicos.

En fin, los objetivos perseguidos se limitaron, en realidad, a estos dos: cortar en lo posible la arbitrariedad en los nombramientos y lograr un mínimo de ordenación común de las retribuciones.

Pero el sistema de 1852 no se construye sobre la articulación en cuerpos.

El período que media desde la promulgación del real decreto de Bravo Murillo de 1852 hasta la ley de Bases de 22 de julio de 1918, extremadamente complejo, es de gran importancia para el tema de la ponencia. En este período se produce la configuración o estructura de nuestra función pública en cuerpos. *No se trata*—conviene tenerlo muy presente—*de un resultado «pensado»* (34); muy por el contrario, es un fenómeno de espontaneidad casi salvaje.

(33) *Vid.* La articulación en cuerpos de la función pública, cit., pp. 73 y siguientes.

(34) MICHEL DEBRE (*La mort de l'Etat républicain*, Paris, 1947, p. 45, citada por PLANTEY: *Traité Pratique de la Fonction Publique*, 2.ª ed., Paris, 1963, I, p. 7) ha dicho que «la Administración de la Francia moderna ha

La ley de Presupuestos de 1876, llamada «ley de Empleados públicos», al dar norma sobre la confección de escalafones generales de los diversos ramos de la Administración civil, constituyó en cierto modo el germen de los cuerpos generales, que se fueron formalizando por el procedimiento de aprobación de escalafones de esa misma naturaleza general (35).

La etapa que se inicia a partir de 1904 contribuye de modo decisivo a la articulación de la función pública. La ley de 19 de julio de 1904, que reguló el ingreso, ascenso y separación de los funcionarios del Ministerio de Hacienda «que no pertenezcan a cuerpos constituidos por legislación especial», sirvió de guía y modelo a las que fueron adoptadas por los demás ministerios.

Esta fase de leyes separadas para los funcionarios de cada ministerio «no pertenecientes a cuerpos organizados o constituidos por leyes especiales», representó una cierta ordenación del caos legislativo, porque señaló la tendencia a la elevación de rango—ley—de las disposiciones sobre funcionarios, y porque consideró estas disposiciones como autónomas o independientes de las de carácter estructural o presupuestario.

Material o sustancialmente, la *aportación primordial* de esta etapa consistió en reforzar el objetivo de la inamovilidad. Como contrapartida, las leyes de 1904 y años siguientes, al subrayar, con la solemnidad propia de su rango normativo superior el carácter particularista y fragmentario de la legislación sobre la función pública, pusieron fin a la esperanza de las tantas veces anunciada ley *general* de funcionarios. En realidad, consagraron la escisión de nuestra función pública en dos grandes grupos: el de los funcionarios regidos por ellas, y el de los pertenecientes a «cuerpos constituidos por legislación especial». Es de notar también que al final de este periodo se manifiesta una técnica que habría de emplearse abundantemente en lo sucesivo: la técnica de las «autorizaciones legislativas», establecida por una ley de 2 de marzo de 1917, conocida, precisamente, con el nombre de «ley de Autorizaciones» (36).

sido pensada dos veces, por Richelieu primero, por Bonaparte después». Es muy dudoso que esta afirmación pueda parafrasearse con respecto a la Administración y a la Función pública española.

(35) Cfr. *La articulación en cuerpos*, cit., pp. 84 y ss.

(36) *Ibid.* *La articulación en cuerpos*, cit., pp. 87 y ss.

7. LOS OBJETIVOS DE LA LEY DE BASES DE 1918; CONSOLIDACIÓN DE LA INAMOVILIDAD (37)

Posiblemente no se ha puesto de manifiesto con claridad que la ley de Bases de 22 de julio y el reglamento de 7 de septiembre de 1918 no fueron, a pesar de que se les aplique ese nombre, un auténtico «estatuto» de la función pública, en el sentido de conjunto normativo comprensivo de los diferentes aspectos del régimen funcional. Los objetivos de la ley de 1918, aun siendo muy importantes, tenían carácter limitado. Pueden reducirse a tres: primero, logro definitivo de la inamovilidad de los funcionarios; segundo, mejora de sus retribuciones económicas, y tercero, perfeccionamiento del sistema selectivo «de mérito» a través de la figura de la oposición, que desde entonces queda ya arraigada en la legislación y en la vida social española. El indudable avance que representó la legislación de 1918 respecto a la situación anterior fue más bien de índole formal y circunscrito a los tres objetivos expuestos.

En cambio, la legislación de 1918 ignoró, a pesar de consagrar indirectamente el sistema de cuerpos, cualquier criterio de distinción funcional entre ellos. Ciertamente, en la perspectiva limitada del legislador de 1918, tal falta de criterio no era defecto inexcusable. El estatuto de 1918 trataba de regular a la vez a todos los funcionarios —y por ello, a todos los cuerpos— con una técnica más o menos racional. Aspiraba a ser el estatuto *de todos los funcionarios*, aunque mantuviera y dejase abierta la puerta a una serie de derogaciones singulares, que terminaron por llevar a la anarquía y arruinar el sistema. Para el legislador de 1918 lo más importante no era el cuerpo, sino la categoría personal del funcionario.

Pero el sistema de categorías que, según se ha visto, se remonta por lo menos a 1844, y que reiteró, con modificaciones, la ley de Bases de 1918, no podía servir como criterio funcional de ordenación del personal: significaba un sistema predominantemente jerárquico cuya finalidad no era agrupar un haz o conjunto de tareas de cada categoría, sino ordenar retribuciones, ascensos y pruebas selectivas o de ingreso.

Causa y efecto de lo anterior fue la consagración de los cuerpos

(37) Cfr. *La articulación en cuerpos*, cit., pp. 90-96, donde se expone esta etapa con más extensión.

como especialidades legislativas —normas de derecho singular— y de las categorías como posiciones «personales», no objetivas, ostentadas al margen de las tareas o funciones realmente desempeñadas.

8. TÉCNICA DE LOS «IURA SINGULARIA». CUERPOS ORGANIZADOS
O CONSTITUIDOS POR LEYES ESPECIALES. CONQUISTAS
PROPORCIONADAS POR EL «IUS SINGULARE»

El estatuto de 1918 vino a ser el preciado final resultante de las alteraciones ocurridas en nuestra función pública desde 1852. En esas alteraciones hay que buscar el origen de la progresiva configuración del sistema de cuerpos que el estatuto de 1918 sancionó formalmente de modo tácito.

En la coyuntura histórica en que había de nacer y desenvolverse nuestra función pública, el primer objetivo, el logro inexcusable para alcanzar otros—casi inimaginables entonces ante la gravedad del mal existente—se concretaba en conseguir las garantías legales para la permanencia de los funcionarios: su inamovilidad. Porque lo normal, el *ius commune*, era el caos de la movilidad, de la remoción o la cesantía de los funcionarios. Transformar de una sola vez ese *ius commune* y conseguir para todos los funcionarios la garantía de la inamovilidad se presentaba como batalla perdida de antemano. Se imponía la «táctica de guerrillas». Algunos grupos de funcionarios, los más capaces o necesarios, o los más influyentes, querían y podían ir logrando en su beneficio, poco a poco, una normativa propia, el *ius singulare* o privilegiado que les liberase de la falta de permanencia y demás inconvenientes del *ius commune* aplicable a la masa funcional.

La utilización de la técnica jurídica del privilegio permitió obtener así, sucesivamente, para grupos limitados, una serie de concesiones que hubiera sido imposible alcanzar para el conjunto de los funcionarios. Antes, pero sobre todo después del real decreto de Bravo Murillo, van surgiendo de esta manera plantillas, escalas de funcionarios dotados de ese *ius singulare* de la inamovilidad. Son los que, ya en las postrimerías del siglo XIX, aparecen designados frecuentemente con la expresiva denominación de funcionarios «organizados o constituidos por leyes especiales».

Además de la inamovilidad, el logro de un *ius singulare* significaba para los funcionarios del grupo beneficiado otras consecuencias que estaban en su misma línea, en la de eludir los inconvenientes de la defectuosa regulación general. La no integración de militares,

cuando se trataba de cuerpos especiales; el sistema de escala cerrada; la exención del turno de antiguos gobernadores junto con las mejoras económicas, son ejemplos destacados de esas conquistas obtenidas a través del *ius singulare*.

9. PROGRESIVA CONFIGURACIÓN DE LOS LLAMADOS CUERPOS GENERALES.
PRÁCTICAS O ARTIFICIOS PARA ALTERAR EL RÉGIMEN FUNCIONARIAL.
ETAPA 1918-1963

Es fácil imaginar cómo la técnica del *ius singulare* fue incidiendo en la configuración progresiva del cuantioso resto de la masa de funcionarios. Los *iura singularia*, en efecto, actuaron como delimitación negativa, de tal modo que las disposiciones sucedidas año tras año, mucho antes de hablar expresamente «de cuerpos generales», se enuncian como normas aplicables a los funcionarios «que no pertenecieren a cuerpos organizados o constituidos especialmente». El momento, la fecha exacta en que comienza a usarse la expresión «cuerpo general», es incierta y variable para los distintos ministerios. Desde luego, es de uso tardío comparada con la de «cuerpo especial». Esta aparece más pronto, y se difunde al sustituirse poco a poco, por economía del lenguaje, la locución «cuerpos organizados o constituidos por leyes especiales» por el tropo o elipsis anfibológica «cuerpos especiales». Al servicio de la técnica del *ius singulare* hay todo un conjunto de prácticas o artificios legislativos: las leyes de presupuestos, disposiciones sobre estructura orgánica, conversiones de rango normativo, aprobación de escalafones son las muestras más relevantes (38).

La articulación de la función pública entre 1918 y 1963 sigue operándose con arreglo a esas mismas prácticas o modos legislativos, aunque por una motivación diferente. Continúan sucediéndose las alteraciones del régimen funcionarial. Durante la II República, tales alteraciones son consecuencia, sobre todo, de los frecuentísimos cambios de la estructura de nuestra Administración pública a nivel ministerial. A partir de 1939, y hasta la promulgación de la ley de Bases de 1963, la causa de las alteraciones radica no sólo en los cambios estructurales, sino en la congelación de los sueldos presupuestarios, que daría lugar a la explosión de *las otras* retribuciones: partidas globales para gratificaciones de personal y, sobre todo, retribuciones extrapresupuestarias o «tasas».

(38) Detalles sobre estas prácticas en *La articulación en cuerpos de la Función pública*, etc., p. 102.

La técnica de los *iura singularia*, que había nacido y podía justificarse como táctica para conseguir la deseable inamovilidad, seguiría empleándose generosamente después de 1918 y hasta 1963. Pero ya no es, naturalmente, el objetivo de la inamovilidad el que origina el particularismo legislativo; ahora será el deseo de mejorar situaciones económicas o lograr conquistas de cuerpo el que determinará los *iura singularia*.

En esta evolución histórica de nuestra función pública se encuentra la explicación de muchas de las características y tendencias actuales de los cuerpos; características y tendencias que resultan incomprendibles si se pasa por alto la estrecha vinculación entre la realidad presente y el pasado inmediato.

Como se verá a continuación con más detalle, el número de cuerpos existentes, los efectivos de cada uno, la falta de correspondencia entre cuerpos y profesiones, etc., sólo pueden entenderse como resultado del complejo proceso histórico anteriormente resumido. En tal proceso se encuentran asimismo las raíces de las tendencias que los cuerpos han ido desarrollando: la tendencia a la seguridad; a la apropiación de un sector orgánico para el cuerpo; el control del ingreso, primero, frente a los políticos y, luego, como garantía de prestigio; la obtención de poder patrimonial propio; la utilización de normativa especial como fuente de ventajas *especiales* y consiguiente resistencia a una legislación general; la extracción y mentalidad burguesa, etc.

III. Características de los cuerpos actuales

1. INDETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE CUERPOS

El fraccionamiento de nuestra legislación funcional hace que no exista una lista completa de los cuerpos de funcionarios de la Administración Central. Los autores que en algunas ocasiones se han referido al número de cuerpos dan cifras que varían sustancialmente. Y cuando de manera oficial se han incluido listas parciales en algunas disposiciones legales, los resultados no son claros: la orden de la Presidencia del Gobierno de 7 de octubre de 1964, que pretendió censar los cuerpos sometidos a la ley de Funcionarios civiles del Estado, relaciona 167 cuerpos; pero a los siete meses y medio de publicarse esta disposición, el decreto de 28 de mayo de 1965 fija coeficientes

para 181 (39), y disposiciones inmediatamente posteriores descubrirían aún 14 cuerpos más.

Estas contradicciones tienen su explicación en la irregularidad del nacimiento de muchos cuerpos. En teoría, la creación de un cuerpo tiene que hacerse por una ley que defina sus funciones y fije el número de sus efectivos. Pero, en la práctica, la formación de un cuerpo es con frecuencia fruto de una situación de hecho, consolidada paulatinamente. Muchos grupos de funcionarios se han convertido en nuevos cuerpos a través del simple cambio de denominación de una partida del presupuesto, o por ser aludidos con la denominación de cuerpo en una disposición legal o reglamentaria dictada con otro objeto.

Es verdad que el legislador ha tratado repetidamente de someter a la ley el nacimiento de los cuerpos; pero la práctica administrativa ha sido siempre más fuerte que el mandato legal. Y en este aspecto, la nueva ley de Funcionarios de 1964 no ha tenido más éxito que los esfuerzos anteriores; disposiciones posteriores a esa ley, dictadas para su aplicación, han servido, paradójicamente, para crear indirectamente un número apreciable de nuevos cuerpos, al incluir en sus anexos como tales a grupos de funcionarios que nunca habían tenido tal consideración.

2. INTENTO DE ENUMERACIÓN

Al no existir una enumeración completa, de carácter oficial, de los cuerpos de la Administración Central civil, la lista que se incluye como anexo tiene sólo carácter enunciativo. Se ha hecho sobre la base de la nomenclatura utilizada por la Comisión Superior de Personal, que fue fijada en las órdenes de 7 de octubre de 1964 y 11 de junio de 1965, añadiendo los cuerpos de la Administración de Justicia que, aunque no estén sometidos a la ley de Funcionarios, son parte de la Administración civil.

De acuerdo con esta lista, los cuerpos de funcionarios de la Administración civil del Estado suponen un total de 206, que se distribuyen, en cuanto a su dependencia, del modo siguiente (40):

(39) La diferencia es de 18 cuerpos, ya que en este decreto no se asigna coeficiente a un cuerpo que figuraba en la orden de 7 de octubre de 1964.

(40) Téngase en cuenta que la lista es meramente indicativa y sujeta a las limitaciones ya señaladas. Para completar el panorama de los cuerpos de la Administración civil, habría que añadir otros muchos cuerpos, como los de sanitarios locales, los militarizados y algunos otros cuerpos que por su reciente creación o por su situación jurídica confusa no figuran en las citadas órdenes de la Presidencia. Así el número de cuerpos se elevaría a más de 225.

Presidencia del Gobierno	22
Ministerio de Asuntos Exteriores	4
» de Justicia	29
» de Hacienda	24
» de la Gobernación (41)	34
» de Obras Públicas	9
» de Educación y Ciencia	41
» de Trabajo	3
» de Industria	8
» de Agricultura	10
» de Comercio	6
» de Información y Turismo	12
» de la Vivienda	4

3. LOS EFECTIVOS DE LOS CUERPOS

La expresión «efectivos de un cuerpo» puede significar tres cosas distintas, según el punto de vista que se adopte. Así, y tomando como ejemplo el del Cuerpo Técnico de Administración civil:

a) En primer lugar, puede referirse al número de plazas previstas en la Administración para funcionarios del cuerpo de que se trate y cuya dotación figura en los Presupuestos Generales del Estado. En este sentido, la plantilla del Cuerpo Técnico consta de 2.500 plazas.

b) Ahora bien, de hecho, las plazas previstas en las plantillas pueden estar en parte vacantes y los funcionarios de ese cuerpo que prestan efectivamente servicios serán un número menor que el de plazas que figura en la plantilla del Cuerpo. Puede decirse entonces que en la Administración prestan servicios 2.150 funcionarios del Cuerpo Técnico.

c) Pero la condición de funcionario de un cuerpo no se pierde forzosamente por cesar la prestación de servicios. Los funcionarios supernumerarios, excedentes o suspensos, siguen perteneciendo al cuerpo. En este sentido, el Cuerpo Técnico tiene 2.895 funcionarios.

Como se ve, las tres cifras pueden diferir y de hecho difieren casi siempre, y algunas veces de modo importante. Así, los funcionarios del Cuerpo de Ingenieros de Caminos son 1.671 y los que están en servicio activo sólo 700. Las plazas de la plantilla del Cuerpo de

(41) Si tuviésemos en cuenta los cuerpos de la sanidad local, militarizados y de nueva creación, el total de cuerpos adscritos al Ministerio de la Gobernación sería de 49.

Profesores Especiales de Escuelas de Comercio son 124, en tanto que sólo *una persona* pertenece de hecho a este cuerpo (42).

Las plazas de que consta la plantilla de cada cuerpo figuran en los Presupuestos Generales del Estado y son, por tanto, de fácil acceso. El total de personas que tienen la condición de funcionarios de cada cuerpo, estén o no en activo, se publica periódicamente en las relaciones de cuerpo que sustituyeron a los antiguos escalafones y, en lo que se refiere a los cuerpos sometidos a la Ley de Funcionarios, la Comisión Superior de Personal tiene estas cifras puestas al día. Sin embargo, la cifra de funcionarios de cada cuerpo que realmente prestan servicio a la Administración actualmente, no se conoce con carácter general, aunque sí consta, naturalmente, en la Jefatura de Personal de que dependa el cuerpo respectivo.

En la lista de cuerpos incluida como anexo se reflejan los efectivos totales del cuerpo y las plazas de su plantilla.*

4. AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS SEGÚN EL NÚMERO DE SUS EFECTIVOS

Sea cualquiera la cifra que se tomó para la comparación (plantillas, funcionarios en activo, total de funcionarios), los efectivos de los cuerpos varían enormemente. Los casos extremos los constituyen, en cuanto a plazas de plantilla, los maestros nacionales con 98.000, y los arquitectos del Ministerio de Información y Turismo o los ensayadores facultativos del Ministerio de Hacienda, cada uno con cuatro plazas. En cuanto a número total de funcionarios, los maestros nacionales, con 98.551, y el Cuerpo de Profesores Especiales de Escuelas de Comercio, con un único funcionario (43).

Estos ejemplos no son excepcionales, como muestra el cuadro que se inserta a continuación, en el que se distribuyen los Cuer-

(42) Las diferencias que existen entre los tres tipos de cifras impiden que puedan generalizarse los datos o estimaciones sobre número de funcionarios. Por ejemplo, las cifras tomadas del presupuesto (plazas de plantilla) o del índice de funcionarios de la Comisión Superior de Personal (total de funcionarios en sentido jurídico) no sirven para indicar los funcionarios que, de hecho, prestan servicio en la Administración.

(43) Al hacer la comparación se ha prescindido de los cuerpos declarados a extinguir, de los cuales existen varios con menos de cuatro plazas y uno de ellos —el de delineantes de minas del Ministerio de Industria— sin ningún funcionario. Con respecto a este último habría de suponer que para pasar de cuerpo «declarado a extinguir» a cuerpo «extinguido» sólo le falta... otra «declaración». Pero tal vez no; porque algún caso hay de oposiciones para «ingreso en cuerpos declarados a extinguir» (!).

pos con arreglo al número de plazas de su plantilla y al número de funcionarios que pertenecen a los mismos (44).

Plazas de que consta la plantilla	Número de cuerpos
Hasta 10	20
De 11 a 25	22
De 26 a 50	22
De 51 a 100	30
De 101 a 200	32
De 201 a 500	34
De 501 a 1.000	16
De 1.001 a 2.000	15
De 2.001 a 5.000	10
De 5.001 a 10.000	3
Más de 10.000	2

Número de funcionarios que pertenecen	Número de cuerpos
Hasta 10	19
De 11 a 25	16
De 26 a 50	16
De 51 a 100	30
De 101 a 200	35
De 201 a 500	36
De 501 a 1.000	12
De 1.001 a 2.000	18
De 2.001 a 5.000	9
De 5.001 a 10.000	3
Más de 10.000	2

La gran disparidad de los efectivos que se advierte en estos cuadros demuestra que—pese a la tendencia que se observa, a veces, en este sentido—el cuerpo no puede utilizarse como unidad de cuenta en los problemas de la Función pública. Cuando se habla de «veinte cuerpos», puede estarse hablando de 200, 2.000, 20.000 ó 200.000 funcionarios, según cuáles sean los cuerpos a que se haga referencia.

(44) En el caso de los cuerpos de Justicia no consta en el Registro de Personal el número de sus funcionarios. Por ello se ha tomado como base de estimación el de las plazas presupuestarias.

5. RELATIVIDAD DE LOS DATOS SOBRE EFECTIVOS

Hay que insistir, sin embargo, en que el número de efectivos —sea de plazas, de funcionarios en activo o de total funcionarios— es relativo y debe manejarse con toda clase de precauciones. En muchos aspectos, el número de efectivos sólo tiene sentido si se pone en relación con la amplitud del sector de la Administración en que prestan servicios los funcionarios del cuerpo de que se trate.

Si se dice, por ejemplo, que la plantilla del Cuerpo de Economistas del Estado es de 35 plazas y la del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, de 36, la comparación entre ambas cifras puede no sugerir muchas cosas. Pero si se advierte que los economistas del Estado prestan servicio en todos los Departamentos de la Administración civil y los letrados del Consejo de Estado ejercen sus funciones en un único organismo, adscrito a la Presidencia del Gobierno, la comparación adquiere una nueva perspectiva.

El Cuerpo de Ingenieros de Caminos, con 700 plazas, es bastante más reducido que el de Técnicos de Administración, con 2.500. Pero si se piensa que el Cuerpo Técnico presta servicios en todos los ministerios civiles y el de Ingenieros de Caminos sólo en el Ministerio de Obras Públicas, resulta que, desde este punto de vista, el Cuerpo de Ingenieros de Caminos es relativamente mucho más numeroso que el Cuerpo Técnico.

La conexión entre número de efectivos y ámbito de prestación de servicios se pone especialmente de relieve con motivo de las fusiones o segregaciones de cuerpos. Al fundirse en un solo Cuerpo Técnico los sectores superiores de los antiguos Cuerpos Técnico-administrativos departamentales, un funcionario de la Presidencia del Gobierno, sin cambiar de destino, pasó, de pertenecer a un cuerpo de 17 plazas, a integrarse en otro de 2.500. Y si todos los cuerpos de ingenieros existentes se fundiesen en una Escala de Ingenieros única, análoga a la que ya existe en el Ministerio de la Vivienda, esta escala tendría una plantilla de 2.465 plazas y a ella pertenecerían 4.457 funcionarios.

6. FALTA DE CORRESPONDENCIA ENTRE CUERPOS Y PROFESIONES

Se ha dicho al principio que la justificación del cuerpo como esquema administrativo se basaba en la correspondencia entre cuerpo y cualificación profesional. De acuerdo con esta idea, la división en

cuerpos debería reflejar la diversidad de cualificaciones profesionales requerida por la gestión de los servicios públicos.

Hay, efectivamente, casos en que a una profesión concreta corresponde un cuerpo de funcionarios. Así, existe un cuerpo de ingenieros navales, un cuerpo de archiveros bibliotecarios o un cuerpo de astrónomos. Pero esta correspondencia es la excepción y no la regla. La pluralidad de cuerpos que agrupan a funcionarios de la misma cualificación profesional, la dudosa significación profesional de algunos cuerpos, la agrupación en un mismo cuerpo de profesionales de distintos ramos, demuestran que la división actual responde en gran parte a criterios distintos, como pueden ser la inercia tradicional o los intereses de los grupos de funcionarios.

Son muchos los casos en que a la misma profesión corresponden dos o más cuerpos. Así, dejando aparte los cuerpos de Administración general y los cuerpos docentes, a los que se alude luego, hay en la Administración civil del Estado:

- 8 cuerpos médicos (45).
- 7 cuerpos de delineantes.
- 6 cuerpos de interpretación de lenguas.
- 5 cuerpos de ayudantes técnicos sanitarios (45).
- 4 cuerpos de jurídicos.
- 3 cuerpos de arquitectos.
- 3 cuerpos de ingenieros industriales.
- 2 cuerpos de ingenieros de minas.
- 2 cuerpos de ingenieros de montes.
- 2 cuerpos de ingenieros agrónomos.
- 2 cuerpos de ingenieros de telecomunicación.
- 2 cuerpos de veterinarios (45).
- 2 cuerpos de aparejadores.
- 2 cuerpos de ayudantes de telecomunicación.
- 2 cuerpos de peritos de minas.
- 2 cuerpos de peritos de montes.
- 2 cuerpos de topógrafos.
- 2 cuerpos de capellanes.
- 2 cuerpos de conductores.
- 2 cuerpos de guardas forestales.
- 2 cuerpos de carteros urbanos.

(45) Si se incluyeran los cuerpos de la Sanidad local, el número de Cuerpos Médicos se elevaría a 13, el de Ayudantes Sanitarios a 7 y el de Veterinarios a 3.

En todos estos casos la diferenciación en cuerpos no viene dada por una especialidad definida dentro de una profesión común. Sería difícil concretar la especialidad que diferencia al Cuerpo Médico de Sanidad Nacional del Cuerpo Médico de la Beneficencia General y del Cuerpo Médico de Servicios Sanitarios procedente de la zona Norte de Marruecos; los arquitectos al servicio del Ministerio de Hacienda, de los arquitectos al servicio del Ministerio de Información y Turismo o de la Escala de Arquitectos del Ministerio de la Vivienda; o lo que hace que un delineante se agrupe en un cuerpo distinto, según ejerza su profesión en el campo de la cartografía, el catastro, las obras públicas, la industria, la vivienda, la gestión tributaria o, simplemente, proceda de la antigua zona Norte de Marruecos (46).

Desde un punto de vista profesional, en la enseñanza pueden distinguirse, lógicamente, tantas profesiones docentes como niveles de educación y estos niveles pueden considerarse 3, 4, 5 o, si se quiere, 6; pero no se ve clara la correspondencia de estos niveles con:

- 2 cuerpos de profesores de Enseñanza Superior (47).
- 28 cuerpos de profesores de Enseñanza Media y Profesional.
- 4 cuerpos de maestros de Enseñanza Primaria.

Es difícil comprender las razones por las que pertenecen al mismo cuerpo un catedrático de Patología médica, uno de Griego y otro de Derecho mercantil; y, en cambio, hay una radical separación administrativa entre los Catedráticos que enseñan Ciencias Naturales en los institutos, las escuelas de Magisterio o las escuelas de Comercio. O por qué los maestros de taller forman cuatro cuerpos separados, según que presten servicios en talleres de escuelas técnicas, escuelas de artes y oficios, institutos laborales o escuelas de formación profesional e industrial, etc.

En la Administración general las multiplicidades son aún más acusadas si cabe. En teoría, la Ley de Funcionarios refundió los cuerpos dedicados a estas funciones en cuatro: Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno, a los cuales habían de corresponder

(46) Acerca de la injustificada existencia de un buen número de los llamados Cuerpos especiales y la conveniencia de su unificación, *vid.* A. GUARNA en el volumen de Actas de la *III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa: la Función pública*, Madrid, 1963, pp. 173-182; y del mismo autor. «Problemas pendientes en materia de personal», en *Documentación Administrativa*, núm. 100, abril, 1966, pp. 279-282.

(47) Los cuerpos de Profesores de Enseñanza Superior serían tres si se consideran Centros Superiores las Escuelas de Bellas Artes, o cuatro si se incluyen en ese nivel los Conservatorios de Música y Declamación.

las funciones de los distintos niveles. En la práctica, son muchos otros los cuerpos que tienen atribuidas exclusivamente funciones de este tipo. Así, en el nivel superior, los Cuerpos Técnicos de Información y Turismo y de Asesores del Gabinete Técnico del mismo departamento coinciden en preparación y funciones asignadas con los del Cuerpo Técnico de Administración, adscrito a ese Ministerio. En el nivel ejecutivo o intermedio son muchos los cuerpos de naturaleza típicamente administrativa, aunque sus nombres son variados: Técnico de Correos, Escalas Técnico-Administrativas a extinguir de diversos Departamentos, Administrativos de Aduanas, Ayudantes Comerciales, Auxiliares Facultativos de los Servicios Hidráulicos, Auxiliares de Archivos y Bibliotecas, etc.

Y otro tanto ocurre con los niveles auxiliar y subalterno, aunque no se citen los abundantes ejemplos que existen por no hacer interminables las enumeraciones.

IV. La clasificación de los cuerpos

1. INSUFICIENCIA DE LA CLASIFICACIÓN LEGAL

El gran número de cuerpos existentes y la heterogeneidad de los mismos en cuanto a origen, denominación, cualificación profesional, ámbito de prestación de servicios, número de funcionarios y naturaleza y nivel de las funciones atribuidas, hace necesaria la clasificación de los mismos.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado parece dar la base para una primera clasificación al señalar, en su artículo tercero, que «los funcionarios de carrera se integran en cuerpos generales y cuerpos especiales», distinción que sirve de base a la legislación posterior y que ha sido aceptada hasta ahora sin crítica por la mayor parte de la doctrina como clasificación fundamental de los cuerpos de funcionarios de la Administración civil.

Sin embargo, el examen del conjunto de la legislación y de la realidad de los cuerpos demuestra que esta distinción no puede considerarse válida como criterio clasificatorio.

En primer lugar y desde un punto de vista jurídico-formal, la distinción es insuficiente. La calificación legal de «cuerpos generales» o «cuerpos especiales» sólo puede aplicarse, en sentido estricto, a aquellos cuerpos cuyos funcionarios estén sometidos a los preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Pero al margen

de esta regulación queda un sector muy importante de cuerpos de funcionarios de la Administración civil, bien por estar excluidos expresamente por la propia Ley (cuerpos de la Administración de Justicia) o por práctica interpretativa (sanitarios locales), o por estar dotados de un estatuto militar. Por ello, al intentar clasificar a los cuerpos de funcionarios sobre la base de la letra de la Ley, habría que llegar a la clasificación siguiente:

a) *Cuerpos «generales»*: Aplicación total de la Ley de Funcionarios civiles del Estado y las normas de desarrollo de la misma.

b) *Cuerpos «especiales»*: Aplicación parcial de la Ley de Funcionarios civiles del Estado, completada por las disposiciones específicas de cada cuerpo.

c) *Cuerpos «especialísimos»*: Regulación civil propia, al margen de los preceptos de la Ley de Funcionarios civiles del Estado.

d) *Cuerpos «militarizados»*: Regulación por estatuto militar, aunque constituyan una parte integrante de la Administración civil.

Esta clasificación tiene utilidad en cuanto facilita el conocimiento y aplicación de la normativa vigente. Pero el criterio jurídico-formal es inadecuado como instrumento para comprender la estructura funcional. Los grupos de cuerpos quedan definidos según el tipo de las normas que se les aplican; pero nada hay en la Ley que aclare por qué se les aplica un tipo u otro de regulación. Y el análisis de los cuerpos incluidos en cada grupo muestra la imposibilidad de aislar un criterio en virtud del cual puedan predicarse unas características comunes a todos ellos y que los diferencien de los cuerpos incluidos en un grupo distinto.

2. INEXISTENCIA DE CRITERIOS RACIONALES QUE PERMITAN DIFERENCIAR LOS CUERPOS LLAMADOS «GENERALES» DE LOS «ESPECIALES»

Al establecer un régimen jurídico dual, apoyado en la división de los cuerpos en «generales» y «especiales», la Ley de Funcionarios no da ningún criterio que justifique esta división. Se limita a disponer que «los funcionarios de carrera se agrupan en cuerpos generales» y «cuerpos especiales» y a enumerar los cuatro cuerpos que considera «generales». Quedan así implícitamente calificados como «especiales» *todos los demás* cuerpos no incluidos en esa lista cerrada.

Al aludir a esta distinción legal, los intérpretes manejan criterios diferentes y, a veces, contrapuestos. Por lo común se parte

de la idea de que los cuerpos llamados generales agrupan a la mayoría de los funcionarios que realizan tareas «administrativas» de una cierta homogeneidad fundamental. La expresión «cuerpos especiales» evoca, en cambio, la imagen de un grupo de funcionarios, relativamente reducido, que tiene atribuidas funciones que corresponden a una profesión o especialidad definida y que exigen un alto nivel de formación técnica.

De acuerdo con esta imagen sería fácil justificar la división de los cuerpos en general y especiales por las razones concurrentes de número de funcionarios, nivel de funciones ejercidas, profesionalidad definida de los cuerpos especiales y carácter indeterminado o administrativo de las funciones de los cuerpos generales.

Pero interesa ver cuál es el fundamento real de cada uno de estos criterios:

a) En cuanto a número de funcionarios, los cuerpos llamados generales agrupan a 19.796 funcionarios, de un total de más de 250.000 en que pueden calcularse los funcionarios de la Administración civil del Estado agrupados en cuerpos y no sometidos a estatuto militar. A la vista de esas cifras, no parece adecuado hablar de «generalidad» cuando nos referimos a un 8 por 100 del total, ni puede considerarse «especial» la situación en que se encuentran más del 90 por 100 restante (48).

b) El carácter «general» o «especial» se intenta deducir a veces de la naturaleza determinada o indeterminada de las funciones atribuidas. De acuerdo con este criterio, los cuerpos «especiales» estarían formados por especialistas o expertos en una técnica profesional bien definida, en tanto que los funcionarios de los cuerpos «generales» tendrían una formación general polivalente, que les prepararía al desempeño de las actividades de la Administración que no constituyen el objeto de una profesión específica.

Esta perspectiva pone de relieve, efectivamente, la diferente formación de un catedrático, centrado en la docencia de una materia concreta, y un técnico de Administración, llamado a desempeñar puestos tan alejados entre sí, como los de delegado o provincial de la Vivienda, tesorero de una Delegación de Hacienda, secretario de un Gobierno Civil o subdirector general de Enseñanza Primaria.

(48) Si en vez de hacer sólo referencia a la Administración Civil del Estado no autónoma o centralizada, se incluyesen también los organismos autónomos, los funcionarios de los cuatro cuerpos calificados de «generales» no llegarían al 5 por 100 del total. Esto demuestra la falta de realismo que implica apoyarse en la Ley de Funcionarios civiles del Estado, para pretender mantener la apariencia de un «tronco común» o «general» de funcionarios.

Pero este criterio, en cambio, no sirve para explicar muchos otros casos. Lo que cualifica a algunos cuerpos «especiales», como los diplomáticos o los técnicos de Información y Turismo, no es una especialización técnica o profesional, sino precisamente la formación general polivalente. Inversamente, el Cuerpo General Auxiliar no se caracteriza por la posesión de una formación general, sino por una preparación específica (taquimecanografía, etc.) que constituye el contenido de una actividad profesional bien definida.

c) Desde un punto de vista ligeramente diferente, la naturaleza «general» se identifica también a veces con naturaleza «administrativa», en oposición a la naturaleza «técnica» de los «cuerpos especiales».

Pero el calificativo «administrativo» sólo tiene un sentido preciso si se conecta a la idea de administrar. Y desde esta perspectiva aún parece menos clara la división legal de los cuerpos. Administrar, según la expresión consagrada de Fayol, implica el ejercicio de las funciones de prever, mandar, organizar, coordinar y controlar (los cinco «infinitivos fayolianos»); y si puede afirmarse que el Cuerpo Técnico—y en alguna medida, el Administrativo—están vocados a estas funciones, carece de sentido hablar de carácter «administrativo» de los Cuerpos Auxiliar y Subalterno. Tampoco puede ignorarse el hecho de que bastantes cuerpos calificados por la Ley como «especiales» desempeñan importantes funciones administrativas en los más variados sectores de la Administración.

d) La distinción no puede apoyarse tampoco en un *nivel* distinto de las funciones que tienen atribuidas los cuerpos.

Los cuatro cuerpos «generales» están jerarquizados por la Ley con arreglo al nivel de las funciones atribuidas, nivel que se corresponde con la exigencia en el ingreso de cuatro grados distintos de titulación académica, superior, media, elemental o primaria. Y, aunque la Ley no la realiza expresamente, esta misma jerarquización es aplicable a los cuerpos especiales o a los excluidos de la vigencia de la Ley que hemos llamado especialísimos. En ambos grupos hay cuerpos que corresponden a cada uno de los cuatro niveles señalados y todos los cuerpos, sean especiales o especialísimos, pueden incluirse en alguno de esos cuatro niveles.

Es cierto que, cuando se alude a los «cuerpos especiales», se suele pensar en los letrados del Consejo de Estado, los catedráticos de universidad o los ingenieros de Caminos, y no en los carteros urbanos, los obreros conductores del Parque Móvil, los torreros de faro o los guardas forestales. Pero el que, pensando sólo en algunos casos aislados, se identifique «cuerpo especial» con alta cualificación

profesional sólo indica el gran desconocimiento existente sobre la realidad de los cuerpos.

En definitiva, hay que llegar a la conclusión de que la división legal de los cuerpos se basa exclusivamente en la letra de la Ley de Funcionarios (49) y no puede explicarse por ningún criterio racional. Posiblemente, la Ley de Funcionarios ha querido seguir reflejando la tradicional distinción entre el «cuerpo» o conjunto «general» de funcionarios de la Administración y los «cuerpos o escalas constituidos o regulados por leyes especiales». Distinción que es recogida por la Ley de Funcionarios, desligada ya de su primitiva explicación y en un momento en que la estructura de la Función pública española había dejado de responder a aquel modelo.

3. EFECTOS PERNICIOSOS DE LA DISTINCIÓN LEGAL

Estas críticas de la división que la ley establece entre los cuerpos no responden, naturalmente, a un simple afán de purismo sistemático, sino a que en esta división se encuentra una de las raíces más importantes de la deficiente ordenación de nuestra Función pública.

La distinción entre cuerpos «generales» y «especiales» no es sólo una división inadecuada de los cuerpos de funcionarios, sino que constituye una espesa cortina de humo que impide conocer los problemas de nuestra estructura burocrática.

Al agrupar a un reducido número de funcionarios como «cuerpos generales» se mantiene la idea de una unidad de la función pública que no existe en la realidad. Basándose en esta confusión, se identifica inconscientemente a la *generalidad de los funcionarios con los funcionarios de los cuerpos «generales»* y se presenta como legislación de los funcionarios de la Administración Civil lo que sólo es regulación de un grupo reducido de éstos.

El basarse en el concepto ambiguo de «cuerpos generales» permitió la no aplicación de muchos puntos sustanciales de la «Ley de Funcionarios civiles del Estado» a la inmensa mayoría de los funcionarios civiles del Estado. Mostrar la falacia que envuelve esta distinción es el único modo de ver que, pese a las apariencias, la regulación de la Función pública en España es, en realidad, una amalgama de regulaciones de cuerpos, un conjunto heterogéneo de

(49) Sobre las definiciones de Cuerpos generales y Cuerpos especiales, contenidas en los artículos 23 y 24 de la Ley de Funcionarios civiles del Estado, *vid.* también DE LA OLIVA: *La articulación en Cuerpos*, cit., pp. 109-111.

iura singularia que no responden a criterios racionales. Y al adquirir conciencia del relieve que esta situación da al cuerpo como elemento de la estructura burocrática, aparece claramente la necesidad imperiosa de elaborar otra u otras clasificaciones que hagan posible, en un futuro, una ordenación de los funcionarios a la medida de las necesidades de la Administración de nuestro tiempo.

En suma, la clasificación de los cuerpos, tanto a efectos de conocimiento de la estructura burocrática como de la política y gestión del personal público, deberá basarse en criterios más significativos que el que proporciona la Ley de Funcionarios.

4. CLASIFICACIÓN POR EL ÁMBITO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Entre los múltiples criterios posibles de clasificación creemos que deben subrayarse dos: la clasificación por el ámbito de prestación de servicios y la clasificación por nivel de las funciones atribuidas.

En cuanto al ámbito de prestación de servicios, pueden dividirse los cuerpos en *interministeriales* y *departamentales*, según que los funcionarios que se integran en ellos puedan, indistintamente, servir puestos de diversos Ministerios o tengan circunscrita su actividad exclusivamente al campo de uno solo.

La interministerialidad de los cuerpos de funcionarios es una consecuencia que deriva, lógicamente, de la unidad de la Administración Civil del Estado y de la consideración del cuerpo como esquema de selección de grupos de funcionarios de formación homogénea. Es cierto que la interministerialidad no tiene precedente en nuestra tradición burocrática. Históricamente, cada cuerpo de funcionarios ha dependido siempre de un solo Ministerio concreto o incluso de una Subsecretaría o una Dirección General. Esto explica, en muchos casos, la existencia de cuerpos diversos que agrupan a funcionarios que ejercen la misma profesión en sectores distintos de la Administración. Usualmente, cuando un Ministerio ha sentido la necesidad de incorporar a ciertos profesionales, ha creado un nuevo cuerpo, aunque en otros Ministerios existiesen ya uno o más cuerpos de las mismas características. Y cuando—excepcionalmente—se utilizan los servicios de funcionarios de un cuerpo preexistente, estos funcionarios siguen dependiendo del Ministerio a que está adscrito su cuerpo—y no de aquel en que prestan sus servicios—en cuanto a nombramiento, disciplina, retribución, etc. Se da así la consecuencia de que, por ejemplo, el jefe de la Asesoría Económica o de la Asesoría Jurídica del Minis-

terio de Trabajo se consideran, respectivamente, funcionarios de la Presidencia del Gobierno o del Ministerio de Hacienda, Departamentos a los cuales están adscritos los cuerpos a que pertenecen.

En los años 1956-63, al estudiarse la reforma de la Función pública española, surgió como uno de los principales objetivos el de introducir, al máximo posible, la interministerialidad de los cuerpos de funcionarios. Fruto menguado de aquella idea fue el establecimiento por la Ley de Funcionarios del carácter interministerial de los cuatro cuerpos que la Ley llama «generales». Pero conviene subrayar que la clasificación de los cuerpos en *interministeriales* y *departamentales* que aquí se propugna no concuerda con la distinción legal entre cuerpos «generales» y cuerpos «especiales». Cuerpos interministeriales han de considerarse todos aquellos cuyos funcionarios pueden prestar servicios en varios Ministerios, como ocurre actualmente con muchos cuerpos que la ley considera «especiales», tales como Abogados del Estado, Estadísticos Facultativos, Economistas del Estado, Archiveros Bibliotecarios, etcétera.

La adopción de esta clasificación y su aplicación al conjunto de los cuerpos de la Administración Central, permitiría enfocar con mayor claridad algunos problemas importantes de la gestión de personal, estableciendo un reparto de competencia más flexible entre los órganos de coordinación central y los órganos departamentales. Y, desde esta perspectiva, sería fácil refundir en cuerpos interministeriales todos aquellos cuerpos que corresponden a idéntica cualificación profesional, y cuyo fraccionamiento actual da lugar a las chocantes y perniciosas duplicidades a que se hizo referencia anteriormente.

5. CLASIFICACIÓN POR EL NIVEL DE LAS FUNCIONES: CUERPOS SUPERIORES, MEDIOS, AUXILIARES Y SUBALTERNOS

Más importancia aún tiene la clasificación de los cuerpos por el nivel de las funciones atribuidas a los integrantes de los mismos. En la Administración española, como en cualquier otra organización, las actividades pueden agruparse en grandes zonas o estratos, según que se refieran a la dirección, asesoramiento, estudio o control de la actividad administrativa, a la colaboración, gestión y mando de carácter intermedio o a la ejecución, realizada con carácter subordinado, bajo supervisión inmediata y con arreglo a instrucciones precisas. Y dentro de la ejecución subordinada, aún pueden distinguirse dos campos diferenciados, según la naturaleza más o

menos manual del trabajo realizado y el carácter de la supervisión bajo la que se lleva a cabo. La diferenciación de funciones con arreglo al nivel de responsabilidad y dificultad ha servido de base para la estructuración de la Función pública en otros países. Francia, Alemania o Italia, por ejemplo, han ordenado sus cuerpos o clases de funcionarios en cuatro categorías que se corresponden con los cuatro tipos de funciones descritas. Y como los diversos niveles de funciones exigen para su desempeño niveles más o menos elevados de formación, estas grandes categorías se han basado sobre los cuatro niveles del respectivo sistema educativo: superior, medio, elemental y primario.

En España, aunque la legislación no haya recogido hasta ahora una distinción de este tipo, la Función pública ha ido estratificándose *de facto* de un modo semejante. El antiguo sistema de ingreso por los escalones inferiores y acceso gradual a los puestos superiores a lo largo de una carrera administrativa ha ido sustituyéndose por un reclutamiento diferenciado para los distintos niveles (50).

En líneas generales, puede afirmarse que existe una clara correspondencia entre el nivel de funciones ejercidas por los componentes de un cuerpo y el grado de formación exigida actualmente para el ingreso en dicho cuerpo (51). De ahí que puedan clasificarse los cuerpos en las cuatro categorías siguientes:

Formación actualmente exigida
en el ingreso

Cuerpos Superiores	Universitaria o técnica superior.
» Medios	Técnica Media o Bachiller superior.
» Auxiliares	Bachiller elemental o equivalente.
» Subalternos	E. Primaria o equivalente.

Esta clasificación es esencial tanto desde el punto de vista de la Administración de Personal como de la Ciencia Política. Desde

(50) La estratificación de los funcionarios con arreglo al nivel de formación constituye un fenómeno irreversible que se está produciendo tanto en las Administraciones Públicas como en las grandes empresas privadas. La limitación de las posibilidades de carrera que esta estratificación supone para los funcionarios de los escalones medios o inferiores, muestra la necesidad de que se preste a la promoción profesional una gran atención.

(51) Debe aclararse que la clasificación se refiere a cuerpos y no a funcionarios. El pertenecer a un cuerpo que exige hoy como requisito de ingreso el título superior, abre el camino hacia la zona superior de la Administración, aunque el funcionario no posea dicho título. Por el contrario, la posesión del título por un funcionario que pertenece a un cuerpo de nivel inferior es, generalmente, irrelevante en la legislación vigente.

el punto de vista de la política y gestión de personal, permite a la Administración programar con mucha mayor claridad sus necesidades de personal y, en especial, las de cuadros superiores y medios; realizar un reclutamiento más racional y establecer condiciones homogéneas de carrera congruentes con la función a realizar y la formación exigida. Y la clasificación es aún más significativa para un análisis socio-político de la burocracia, porque indica, con mayor precisión que cualquier otro criterio, el nivel de las funciones realizadas y, como consecuencia de ellas, las posibilidades de influencia sobre la organización.

V. Las tendencias de los cuerpos en cuanto grupos sociales

1. LIMITACIONES DE CUALQUIER INTENTO DE GENERALIZACIÓN

Como todos los grupos sociales, los cuerpos de funcionarios presentan tendencias o caracteres peculiares. Es difícil una enumeración completa de estas tendencias; porque ni todas se dan, de modo igual, en los diversos momentos históricos, ni aparecen siempre, necesariamente, en cada uno de los cuerpos. La enorme diversidad, cualitativa y cuantitativa, que presentan los cuerpos limita cualquier caracterización hecha con pretensión de generalidad y permanencia.

Entre las circunstancias que limitan la validez de las observaciones que se apuntan a continuación pueden destacarse dos: el nivel de los cuerpos y el número de sus efectivos. El nivel de los cuerpos determina, como se ha dicho antes, su posición relativa en la jerarquía burocrática y, en consecuencia, su participación en el poder. Esto hace que las tendencias a que aquí nos referimos se den con mucha mayor nitidez en los que calificamos de «cuerpos superiores». El número de los efectivos juega en un doble sentido: un número excesivamente grande diluye la solidaridad de los miembros del grupo; un número excesivamente pequeño disminuye la fuerza del grupo e inclina a los miembros a la búsqueda de soluciones personales con preferencia a la actuación corporativa.

De las tendencias que pueden observarse en la actuación de los cuerpos de funcionarios merecen subrayarse, por su incidencia en la vida administrativa: la búsqueda de la seguridad, la afirmación de la personalidad colectiva del cuerpo, la apropiación corporativa

de la organización administrativa, la cobertura autónoma de riesgos económicos y la obtención de poder patrimonial y la tendencia al autogobierno corporativo.

2. LA TENDENCIA GENERAL A LA SEGURIDAD; SU RAÍZ HISTÓRICA EN NUESTRA FUNCIÓN PÚBLICA

La tendencia general de los funcionarios a la seguridad en el empleo es de las que tienen raíces más profundas y permanentes. El origen y desarrollo de nuestra Función pública está estrechamente ligado al sector social que—con referencia sobre todo a la Etapa Isabelina—se ha dado en llamar «burguesía oportunista», cuya mentalidad se distingue por el olvido de la idea de función social. Los burgueses del siglo XIX repudian las cargas que lleva consigo una posición destacada. Su conservadurismo, su apego a la seguridad del hogar, al convencionalismo social, a la conciencia de clase, su actitud medrosa, en fin, es producto de un ideal pequeño basado en la seguridad. Esa burguesía oportunista—cabal de próbidad y menguada de sentido social—y la que, unas décadas después, recibirá el nombre de burguesía «moderada»—por oposición a la burguesía «de los negocios», con signo precapitalista, de la Restauración—es, en definitiva, la «sufrida clase media» que nutre la mayor parte de las filas de los empleados públicos en todo nuestro siglo XIX (52) y continúa haciéndolo hasta hoy (53).

(52) Las denominaciones entrecomilladas son de RODRÍGUEZ CASADO: *Conversaciones de Historia de España*, Barcelona, 1966, II, pp. 116 y ss., y III, pp. 101 y ss.

(53) La extracción burguesa de nuestra Función pública no se ha alterado, en efecto, de modo sensible. Obsérvense los porcentajes de respuestas a las preguntas que se indican, todas de la Encuesta ENAP-DATA:

PREGUNTA: «¿A qué clase social diría que pertenece usted hoy?»

RESPUESTAS: Clase alta, 7 por 100; clase media alta, 80 por 100; clase media, 8 por 100; clase trabajadora, 1 por 100; el resto, no contesta.

PREGUNTA: «¿A qué clase social diría usted que pertenece la familia en la que usted nació?»

RESPUESTAS: Alta, 5 por 100; media alta, 60 por 100; media, 28 por 100; trabajadora, 6 por 100; el resto, no contesta.

No obstante, aun manteniéndose el predominio de la composición burguesa de nuestra burocracia, a partir de 1940, por una compleja serie de circunstancias *ha cambiado sustancialmente la actitud y la mentalidad* de la burguesía funcional, comparada con la del siglo XIX.

El cambio se ha operado en un *doble* sentido que se debe, sobre todo, a la acción de los Cuerpos Superiores de nuestra función pública.

Por una parte, y frente al retraimiento de la burguesía funcional del siglo XIX, la de la posguerra de 1939 hasta hoy, lejos de huir de los pues-

Ese ideal pequeño de seguridad que lleva a la burguesía al servicio de la Administración—porque, a fin de cuentas, la política, el ejército o los negocios ofrecen más riesgo—resulta ser, curiosamente, un elemento configurador de la estabilidad de la Función pública. La «cosita segura» que los padres aconsejaban buscar a sus hijos en el servicio de la Administración se presentaba poco firme—remociones en masa, cesantías—y había que luchar por darla solidez. Cobra así sentido y explicación histórico-sociológica la exposición que en páginas anteriores se hizo del lento proceso que lleva a la inamovilidad de los empleados.

La obtención de la anhelada seguridad en el empleo fue causa determinante, como ya se indicó, del nacimiento de los cuerpos de funcionarios. En un principio se diferencian como «cuerpos o escalas especiales» aquellos núcleos de funcionarios que han conseguido una inamovilidad por la que aún lucha el común de los empleados públicos. Pero la aparición y consolidación de los cuerpos va a dar un nuevo horizonte a la búsqueda de seguridad.

tos de responsabilidad política los ha nutrido con predominio destacadísimo. De esta participación de los cuerpos superiores en el ejercicio del poder se trata en otra parte de la ponencia.

Por otro lado, la burguesía funcional de nuestros días tiende a insertarse en los *cuadros directivos de las empresas* españolas, completando y sustituyendo —por su preparación profesional, muchas veces superior— a aquella otra burguesía «de los negocios» que tuvo su apogeo en la década 1876-86 y aún rige hoy en gran medida, aunque declinante, nuestra economía empresarial. Así, un cotejo entre los nombres contenidos en el *Índice alfabético de funcionarios de la Administración Civil del Estado*, editado por la Comisión Superior de Personal, y el *Directorio de Consejeros y Directores* (DICODI), publicación privada que contiene la relación de presidentes, vicepresidentes, consejeros-delegados, directores generales, gerentes y otro personal directivo de las más importantes empresas españolas, muestran la presencia en esos cargos de más de 700 funcionarios públicos.

Sólo cinco de los cuerpos superiores de nuestra Función pública (abogados del Estado, letrados del Consejo de Estado, ingenieros de Caminos, ingenieros Industriales del Ministerio de Industria e ingenieros de Minas del mismo Departamento) tienen 291 de sus funcionarios en otros tantos cargos de dirección de empresas.

En alguno de esos cuerpos—letrados del Consejo de Estado—, casi la cuarta parte de sus componentes aparecen en cargos reseñados en el *DICODI*. No es de extrañar, pues, que a la vista de los puestos que en la política y en los negocios ocupan los funcionarios de este cuerpo y de la «discutible utilidad» actual del Consejo de Estado, un letrado del mismo (PÉREZ HERNÁNDEZ: *El Consejo de Estado*, Madrid, 1965, pp. 57-58) haya afirmado que no pasaría nada si el más alto cuerpo consultivo de gobierno y administración se suprimiera; pero que conviene mantenerlo, porque es «una gran escuela y una cantera de hombres públicos». No es aventurado sostener que el mismo juicio —en la hipótesis de considerarse válido— podría hacerse extensivo a otros cuerpos.

En efecto, la inamovilidad sólo satisface parcialmente el afán de seguridad. El empleado inamovible está garantizado contra la cesantía y continuará hasta su muerte o jubilación al servicio de la Administración. Pero la inamovilidad no le garantiza las condiciones de trabajo. Los puestos que va a ocupar, la retribución y otras ventajas de que va a disponer, siguen siendo una incógnita. Por eso, una vez obtenida la seguridad en el empleo, la meta de la seguridad se trasladará a la garantía de una carrera y al logro de una serie de ventajas inherentes a esa carrera. Y estos objetivos, imposibles de conseguir para el funcionario aislado, se hacen factibles para el funcionario en cuanto miembro de un cuerpo.

3. AFIRMACIÓN DE LA PERSONALIDAD DEL CUERPO FUNCIONARIAL Y TENDENCIA A LA APROPIACIÓN CORPORATIVA DE LA ORGANIZACIÓN

La garantía de carrera del funcionario tiende a obtenerse mediante la identificación del cuerpo con una carrera administrativa diferenciada. Se dice «cuerpo» y no «formación» o «profesión», pues precisamente en ello reside una de las características peculiares de nuestra Función pública. La canalización de la carrera a través de los cuerpos hace que, a efectos administrativos, no sea relevante para el funcionario su cualidad de licenciado en Derecho, de ingeniero industrial, de médico, de profesor mercantil, de bachiller superior o de delineante, sino su pertenencia a uno u otro cuerpo de la Administración. La personalidad del funcionario se subsume en su cualidad de funcionario de un cuerpo determinado.

A fin de consolidar esta identificación entre carrera administrativa y pertenencia a un cuerpo, se pone el énfasis en la «especialización» del cuerpo. La especialización sirve para justificar la diferenciación de los funcionarios en cuerpos y la asunción—a ser posible, *en exclusiva*—de un campo concreto de funciones.

Ahora bien, si la especialización funcional de los cuerpos es la justificación de su existencia y de la reclamación de un *status* administrativo correlativo, el deseo de garantizar la carrera hace que la apropiación no se dirija sólo a aquellas funciones que corresponden a la especialización definida, sino que tienda a absorber todas las funciones de determinado nivel de un sector completo de la Administración.

Normalmente, la vinculación de puestos a cuerpos no se hace de modo asistemático, sino por sectores definidos. La apropiación de un sector se realiza cuando todos los cargos directivos del mismo están, reglamentaria o consuetudinariamente, atribuidos al cuerpo.

El área apropiada constituye la garantía del mantenimiento de las posibilidades actuales de carrera y una base de posible expansión futura. Con terminología política anglosajona, podría decirse que el sector apropiado es la *constituency* de los funcionarios del cuerpo. Suele ser una dirección general, aunque a veces es una subdirección general o una subsecretaría o grupo de direcciones generales; y puede llegar a ser incluso un departamento completo. La vinculación, reglamentaria o de hecho, de los cargos de director general a cuerpos concretos es frecuente en la Administración española.

Además de asegurar las posibilidades de carrera, la ocupación de un sector administrativo garantiza unas condiciones de trabajo más satisfactorias. Hay la seguridad de que el jefe será un camarero, de que la relación jerárquica estará suavizada o sustituida por el espíritu de camaradería, etc.

El logro de un sector propio acotado puede ir acompañado por la ocupación de órganos centrales de gestión administrativa o, más frecuentemente, por la descentralización de las funciones de dichos órganos y su traslado, en cuanto afecten a un cuerpo, a órganos especiales que se crean en la zona acotada. Esta tendencia explica la proliferación de órganos de personal, gestión económica, inspección, etc., que existe en varios ministerios y la resistencia a unificar tales funciones en órganos con competencia sobre todo el personal del departamento.

La ocupación de un sector se refuerza con frecuencia mediante el establecimiento de organizaciones paralelas. Estas organizaciones pueden estar encuadradas en la organización del ministerio; v. g.: consejos consultivos, juntas, jefaturas regionales o provinciales distintas de la delegación general del ministerio; o pueden ser exteriores al ministerio, aunque se apoyen más o menos en él: mutualidades de cuerpo, patronatos. Pero, en cualquier caso, una vez que existen, el cuerpo tratará de derivar hacia ellas una serie, lo más amplia posible, de atribuciones en materia de personal; v. g.: decisiones o informes preceptivos en materia de destinos, expedientes disciplinarios o retribuciones (54), elaboración de normas de regulación orgánica y funcional, etc.

(54) Por extraño que parezca, desde un punto de vista teórico o abstracto, los Consejos Consultivos suelen tener competencia de gestión en materia de personal, especialmente en el aspecto retributivo y disciplinario. Ejemplo: las competencias del Consejo de Ingeniería Naval, Consejo Nacional de Industria, Consejo Superior de Montes, Consejo Superior de Obras Públicas, etc.

4. TENDENCIA A LA COBERTURA DE RIESGOS VITALES Y A LA OBTENCIÓN DE FUENTES RETRIBUTIVAS PROPIAS

La tendencia general a la seguridad, a la eliminación de riesgos, se proyecta también como es lógico al terreno económico. Y en este terreno pueden observarse dos direcciones fundamentales: la constitución de entidades mutualistas independientes y la tendencia a la obtención de fuentes retributivas propias.

Históricamente, la agrupación mutualista aparece mucho antes. En ella hay que ver el olvidado origen del régimen de clases pasivas. El nacimiento de los derechos pasivos en España, como en otros países, se debe al esfuerzo de los mismos funcionarios; son ellos los que se preocupan de su situación futura y constituyen, con sus propias aportaciones pecuniarias, los primitivos montepíos, consiguiendo luego el apoyo de la Administración para esas organizaciones (55).

Sólo a consecuencia de las doctrinas desamortizadoras, los primitivos montepíos de empleados fueron absorbidos por el Tesoro, encargándose éste de levantar sus cargas y percibir sus ingresos. Ahora bien, ante la insuficiente cobertura de riesgos vitales por el sistema de clases pasivas, la tendencia a la seguridad origina el renacimiento de las fórmulas mutualistas, que han llegado a la ostensible proliferación actual. Y resulta significativo que no pocas de estas mutualidades —y, en general, las más potentes— surjan como mutualidades de *cuerpo*.

En cierto sentido, las actuales mutualidades evocan el recuerdo de los *Corps d'officiers* del Antiguo Régimen, *corps* nacidos como gremios o corporaciones de defensa de intereses de sus miembros. Y sin que las modernas mutualidades de *cuerpo* lleguen, como aquéllas, a comprar oficios o conceder empréstitos a la Corona, sí que emulan a veces su potencia económica. Las cuotas de sus miembros y —sobre todo— el haber conseguido la afectación de fondos públicos o semipúblicos (subvenciones, porcentajes de multas, recargos, exacciones o tasas, pólizas de «aportación voluntaria», edición de publicaciones o impresos oficiales, etc.) han permitido a algunas constituir patrimonios considerables. Estos patrimonios hacen a veces posible financiar prestaciones no cubiertas de otro modo (v. g.: atenciones médicas y farmacéuticas, becas de estudios para los hijos); o completar las prestaciones del régimen de clases pasivas (viudedad, orfandad, invalidez, etc.); o desbordar el cuadro tradicional de la previsión social, en campos como el alquiler o venta a bajo precio

(55) *Vid.*, por ejemplo, el decreto de 23 de febrero de 1857.

de viviendas, financiación de seguros de vida, concesión de créditos personales, pago de gratificaciones extraordinarias, e incluso la distribución normal de complementos de sueldo.

Paralelamente a la protección mutualista aparece la tendencia a la obtención de fuentes de retribución propia. Esta tendencia se hace visible más tarde, aunque se desarrolle con fuerza idéntica o superior. Su motivación es fácilmente explicable: el deseo de asegurar la retribución se agudiza cuando el poder adquisitivo del sueldo está en peligro; esto ocurre cuando la economía española cambia de signo y de estática—o incluso deflacionaria—inicia un camino de inflación constante. A principios del siglo xx empiezan a proliferar los sobresueldos, que tienden a polarizarse en las gratificaciones por especialización, responsabilidad o trabajos especiales que se atribuyen con frecuencia *por cuerpos*. El sistema avanza un paso más cuando determinados cuerpos consiguen en concepto de honorarios la participación—en un porcentaje fijo—en ciertos gastos públicos, ingresos del Tesoro o multas impuestas. Después de 1940 y hasta 1965, se generalizará la participación de los funcionarios en la recaudación de fondos públicos a través de las tasas y exacciones parafiscales. Estos ingresos eran administrados por Cajas especiales que, en muchos casos, correspondían a los cuerpos, cuya actividad ocasionaba la respectiva recaudación de fondos; es decir, la gran mayoría de los cuerpos superiores gozaban de tasas o tarifas por los servicios prestados y mantenían control sobre la administración de lo recaudado (56).

(56) Luis Rodríguez Miguel escribió los siguientes expresivos párrafos: «A partir de los años 1925 a 1928 comienzan a surgir, tímidamente, las Cajas especiales. Para algunos cuerpos y para algunas funciones se complementan las retribuciones básicas, prácticamente el sueldo, con una participación en los ingresos o en los gastos, según la especialidad. Al principio son muy limitadas estas retribuciones y relativamente modestas, pero, poco a poco, se va generalizando el procedimiento y, a la vez, se van incrementando estas fuentes de ingreso privado a costa de los ingresos públicos. Entre otros inconvenientes tienen el no despreciable de clandestinidad, ya que el Poder público suele ser el primero que desconoce la importancia de estos ingresos que escapan a todo control o intervención del Estado, siquiera últimamente hayan llegado a participar en él, incluso cargos políticos, pero siempre a través de Comités rectores o como Jefes directos de los respectivos cuerpos.

A partir de 1931 comienza a resquebrajarse el principio de considerar el sueldo como retribución única y tiende a completarse la retribución del funcionario mediante gratificaciones que ya en algún caso comienzan a denominarse «complementarias». La multiplicidad de nombres y denominaciones inventados para justificarlas o diferenciarlas llega a constituir un verdadero problema. Las hay por «Jefatura», por «mayor responsabilidad», por «doble jornada», por «trabajos extraordinarios», por «plena dedicación», «horas extraordinarias», por «módulos», etc. La consecuencia es que prácticamente

Aun después de la Ley de Retribuciones de 1965 y consiguiente desaparición de las tasas como elemento retributivo, la influencia de muchos cuerpos les ha permitido establecer en el seno de los ministerios sistemas de reparto *por cuerpos* del crédito global existente para complementos de sueldo, lo que lleva a resultados análogos a los del desaparecido sistema de tasas (57).

5. LA TENDENCIA AL AUTOGOBIERNO

La consecución de los objetivos señalados, implícitos en la naturaleza de los cuerpos, se hace efectiva a través del autogobierno corporativo.

parece que el sueldo es una concesión graciosa y que puede percibirse sin necesidad de ninguna contraprestación, ya que todo lo que pueda hacerse tiene su retribución especial.

Apenas terminada la Guerra de Liberación y roto fundamentalmente el nivel de precios, se hace un ligero retoque en los sueldos básicos, que se elevan aproximadamente en un 20 por 100, elevación que tanto por su parquedad como por la creciente y continuada deprecación de la moneda no resulta apreciable, por lo que se acude al sistema de gratificaciones de carácter general que suelen llegar al 50 por 100 del sueldo, y mediante pluses de carestía, más limitados en cuantía y generalidad.

El carácter de esta retribución tiene el inconveniente de que contribuye a desvalorizar el sueldo como retribución fundamental, y, por otra parte, crea un problema verdaderamente agudo para los funcionarios al tiempo de jubilarse, que ven mermados sus ingresos hasta límites totalmente insuficientes. Esto ha obligado a medidas fragmentarias y casuísticas, como son las de Ayuda a Pasivos y la creación de Mutualidades que, en su mayor parte, se nutren de fondos que de manera directa o indirecta proceden de ingresos públicos.

Otro recurso al que hubo de acudir pronto para aliviar el problema de la retribución, dado el estancamiento de los sueldos y el creciente nivel de precios, es el expediente de las pagas extraordinarias. En el Estado actualmente se conceden tres pagas extraordinarias al año, y en algunos Organismos de carácter público el número de ellas es bastante más elevado.

En 1951 se volvieron a retocar los sueldos, pero también con parquedad, pues aunque el aumento fue del 40 por 100, en realidad el ingreso para el funcionario quedaba limitado a la mitad, ya que las gratificaciones se reducían en un 20 por 100.

Algunos casos particulares se han resuelto a base de la compatibilidad de sueldos y funciones, para lo cual se suelen conceder en el propio Presupuesto General del Estado amplias autorizaciones para cobrar determinadas retribuciones como sueldo o como gratificación, según la particular conveniencia del funcionario en cada caso concreto. (*Comunicación a la I Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*, en *Actas de dicha Semana*, Secretaría General Técnica. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1958, pp. 233-235.)

(57) Sobre este punto, vid., A. GUTIÉRREZ REÑÓN: «El sistema de retribución por complementos», en *Documentación Administrativa*, núm. 101-102, pp. 69-80,

En sus relaciones con la Administración, los cuerpos tratan de absorber las decisiones que afectan a sus miembros, protegiendo a éstos del «peligro» de la discrecionalidad política o de los órganos administrativos cuando estos órganos no están encarnados por funcionarios del propio cuerpo.

A las tendencias—ya indicadas— a la apropiación de los sectores de la Administración como forma de asegurar destinos apetecibles, la ocupación de órganos de gestión de personal o inspección, la constitución de patrimonios y juntas de administración de fondos, habría que añadir la intervención en el aspecto disciplinario (a través de los Tribunales de Honor corporativos y de la regla de que sea siempre un funcionario del cuerpo el juez instructor de los expedientes disciplinarios) y el control del reclutamiento de nuevos funcionarios.

El control del reclutamiento es objeto de atención preferente, porque el prestigio de los funcionarios de un cuerpo se ve afectado de manera importante por el prestigio que la sociedad atribuya al ingreso en ese cuerpo y por la calidad de los aspirantes que van ingresando en las sucesivas promociones. De ahí que los cuerpos traten de convertir el proceso de reclutamiento en un mecanismo de cooptación mediante la presencia en el tribunal de una mayoría de funcionarios del propio cuerpo, el control de los programas y la periodicidad de convocatoria, y, en algunos casos, incluso el establecimiento de academias preparatorias más o menos oficiosas.

Naturalmente, esta tendencia al autogobierno hace necesario que exista en los cuerpos una cierta organización interna. En algunos casos, el reducido número de los efectivos del cuerpo hace innecesaria la existencia de órganos formales de representación. Otras veces, esos órganos están configurados reglamentariamente, existiendo un decano o figura análoga; otras, la representación está vinculada al desempeño de determinado cargo administrativo, atribuido reglamentariamente al cuerpo; o se canaliza a través de los consejos consultivos, las mutualidades de cuerpo o los colegios de la profesión respectiva; otras, en fin, la representación es asumida espontáneamente por funcionarios del cuerpo que ocupan cargos de cierta importancia o que por sus condiciones personales gozan de un prestigio relevante entre sus compañeros (58).

En la mayor parte de los casos, la organización interna de los

así como A. NIETO en el volumen 17 de los Anales de Moral Social y Económica, Madrid, 1968.

(58) La existencia de una organización interna en su cuerpo (reglamentaria o *de facto*) es reconocida por un 49 por 100 de los funcionarios entrevistados (Encuesta ENAP-DATA).

cuerpos es de carácter informal o intermitente. Pero la «unidad de doctrina» que origina la comunidad de formación, la prolongada convivencia en el trabajo y la unidad de intereses y—en el caso de los cuerpos superiores—la facilidad de acceso a los centros de poder, aumenta considerablemente la eficacia del cuerpo como grupo.

6. PARTICIPACIÓN DE LOS CUERPOS SUPERIORES EN EL EJERCICIO DEL PODER

Dentro del conjunto de la función pública los cuerpos superiores tienen una significación especial, ya que los funcionarios que los componen están llamados a desempeñar, profesionalmente, las tareas de asesoramiento y dirección y, por tanto, a participar en el ejercicio del poder público de que es depositaria la Administración.

El ejercicio de poder administrativo por los altos funcionarios es una característica inherente al Estado burocrático de nuestro tiempo en todos los países. Lo que da a este ejercicio una característica peculiar en nuestra Administración es el juego del sistema de cuerpos. Los altos funcionarios, al desempeñar sus cargos, tienen el poder y la responsabilidad inherentes a los mismos; pero son, a la vez, miembros de un cuerpo y tienen hacia éste la especial relación que impone la dinámica interna de los grupos sociales.

El juego de ambos factores—asunción de los altos puestos de la Administración por los funcionarios y cohesión de grupo—hace que los cuerpos superiores participen, como tales, de alguna manera en el ejercicio del poder. Esta participación, desigual para los distintos cuerpos, en conjunto es muy importante. Los cuerpos superiores suponen menos de un diez por ciento del total de funcionarios de la Administración civil y, sin embargo, ocupan la casi totalidad de los puestos de dirección, alto asesoramiento y control de la actividad administrativa. Conviene señalar que el desempeño de puestos directivos por los funcionarios no se limita a aquellos puestos tradicionalmente considerados como «administrativos», sino que se extiende al escalón superior, comúnmente considerado de carácter político.

En general, la doctrina administrativa, fiel a la distinción tradicional entre Política y Administración, sigue basándose en la hipótesis de que los puestos superiores de la Administración constituyen una zona de carácter político, que asegura la alta dirección de los servicios desempeñados por los funcionarios profesionales. La frontera de esta zona política se coloca usualmente en el director general. Inmediatamente a sus órdenes, los subdirectores generales serían los funcionarios profesionales en la cima de la carrera ad-

ministrativa. Sin embargo, el estudio de las personas que ocupan o han ocupado en los últimos años los puestos de ministro, subsecretario, director general o cargos de rango equivalente demuestra que cerca de un 80 por 100 de estas personas tienen la condición de funcionarios de cuerpos superiores de la Administración civil central (59).

Y aún esta posición viene reforzada por la fuerte presencia de funcionarios de los mismos cuerpos en las Cortes Españolas y en otros centros de poder social, tales como órganos de dirección de organismos autónomos, empresas nacionales, consejos de administración de grandes empresas privadas, órganos directivos de los sindicatos, etc.

El ejercicio directo del poder por los funcionarios que pertenecen a ellos da a los cuerpos la posibilidad de influir sobre las medidas que les afectan. Esta influencia puede ser más o menos intensa, según los distintos cuerpos y coyunturas, pero en algunos casos puede llegar a ser decisiva. Podría darse el caso de que una medida que afectase de modo importante a un cuerpo fuese elaborada, dictaminada y presentada a Consejos de Ministros por funcionarios del cuerpo en cuestión, y que otros funcionarios del mismo cuerpo formasen parte de la ponencia de las Cortes que la informa y de la comisión que la vota.

La utilización por los cuerpos de funcionarios de la privilegiada situación que les da la ocupación directa de los centros de poder no es ni casual ni inconsciente. Podrían citarse ejemplos significativos de coincidencia entre la ocupación de un puesto político importante por un funcionario de un cuerpo y la promulgación de normas legales que atribuyen a ese cuerpo sustanciales ventajas de orden orgánico, funcional o económico. Pero más que las conquistas espectaculares obtenidas por algunos cuerpos en coyunturas especialmente favorables, interesa aquí destacar la tendencia constante de los cuerpos de funcionarios a reforzar su posición en forma que les permita controlar las decisiones del poder público que les afectan. Naturalmente, las vías a través de las que se trata de asegurar ese control, y el éxito del mismo, difieren según las características del cuerpo y su posición en la Administración, así como de las tradiciones, mentalidad y conciencia de grupo de sus miembros.

(59) El porcentaje de ocupación de puestos políticos por funcionarios se acercaría al 90 por 100 si incluyese también a otros funcionarios militares, de los organismos autónomos y de la Administración local.

7. LOS «IURA SINGULARIA» Y LAS TENDENCIAS DE LOS CUERPOS

Las tendencias apuntadas son, en su esencia, connaturales a la existencia misma de los cuerpos y a su configuración. Incluso podría decirse que sus raíces van más allá de los cuerpos y son inherentes a toda burocracia. La seguridad en el empleo ha sido una aspiración por la que han luchado los funcionarios de todos los países a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y de la primera del XX. Y la inamovilidad es hoy una característica general de las Administraciones de los países desarrollados.

Asimismo, es general la tendencia de la burocracia a la autorregulación frente a la «inexperiencia» o el afán innovador de los políticos, vistos siempre con la desconfianza que despierta el «forastero». Y no menos general es la rivalidad o competencia por el *status* en la organización de las distintas «clases» o «categorías» de funcionarios.

Lo que da un peculiar relieve a estas tendencias en nuestra Administración son, de una parte, las características de los cuerpos y, de otra, el fraccionamiento de la regulación de la función pública.

La multiplicidad de cuerpos hace derivar muchas veces en lucha de clases, lo que podría ser una competencia dinamizadora entre grupos más amplios de funcionarios, ordenados en clases o sectores ocupacionales. La falta de ordenación de los cuerpos da a la función pública ese acusado carácter cantonalista que hace que pueda concebirse a la Administración española como una gran *confederación de cuerpos*.

Pero la multiplicidad de cuerpos ha sido producida en gran parte y es siempre agravada por la técnica de regulación del régimen funcional a través de los *iura singularia*. Mientras se carezca de una regulación auténticamente general y los funcionarios sigan teniendo regulaciones distintas según el cuerpo a que pertenezcan, seguirá agudizándose el cantonalismo corporativo y seguirán deslizándose hacia consecuencias aberrantes las tendencias naturales de los cuerpos.

VI. Consideraciones finales

El sistema actual de cuerpos no ha llegado a ajustarse a las necesidades reales de la Administración. Y es previsible que el desajuste se acentúe en un próximo futuro. Al transformarse, cada vez más rápidamente, las profesiones; al transformarse también

las modalidades de la acción administrativa y acentuarse la competencia del sector privado, los problemas se agudizarán en gran escala. Y el sistema de cuerpos habrá de renovarse o tendrá que ser sustituido (60).

Desde otro punto de vista, las tendencias de los cuerpos en general y, en particular la de absorber un sector considerable del poder público, plantearán con mayor agudeza el problema del control del Gobierno y de la sociedad sobre la burocracia profesional. Hoy, los cuerpos, al menos algunos, se han constituido en «poderes intermedios», entre el Gobierno y los funcionarios, con fuerza suficiente para modificar, desvirtuar o bloquear, en determinados casos, las medidas de política general que puedan afectar a sus intereses corporativos.

Los datos examinados a lo largo de la ponencia y las conclusiones que se desprenden de los aspectos analizados, parecen demostrar que el sistema de cuerpos—tal como existe actualmente—presenta aspectos criticables.

Tal vez nunca como ahora—a partir de la ley de Funcionarios civiles del Estado—ha sido tan nítida, a pesar de los fallos de información señalados en esta ponencia, la «imagen formal» de los cuerpos de funcionarios. Tal vez nunca como ahora el proceso histórico-sociológico de los cuerpos haya alcanzado un grado de «formalización», de «fijación», tan alto. Tal vez por ello se acusan más sus defectos, sus fallos y se prestan al análisis crítico. Porque lo que sí resulta patente es que hace falta—es buena—una labor crítica.

La crítica debe ser serena. No puede olvidarse que la configuración y actitudes de los cuerpos actuales se han forjado en una evolución prolongada; y que, a lo largo de esa evolución, son muchos los avances que nuestra Administración debe a la existencia de los cuerpos. La inamovilidad de los funcionarios quizá se convirtió antes en característica general de la Administración por haber sido primero la garantía privilegiada, de unos pocos cuerpos. La apropiación corporativa de la organización quizá también fue, en su día, la única garantía posible contra la excesiva arbitrariedad de los dirigentes políticos. Ha de reconocerse que la preocupación—que puede parecer excesiva—por controlar el acceso al propio cuerpo, hizo triunfar en su día el sistema de mérito para el ingreso en la Administración. Y los abusos producidos por los repartos de las «tasas» no deben hacer olvidar que, sin ellas, nuestra Admi-

(60) Esta última es la opinión del 61 por 100 de los funcionarios que han respondido a la Encuesta ENAP-DATA.

nistración no se hubiera librado del soborno o del abandono generalizado de la función pública por los más preparados.

La mayoría de las características del sistema que hoy parecen aberrantes, en su origen responden, probablemente, a una reacción legítima. Quizá pueda afirmarse, en conjunto, que el autogobierno corporativo no es sino una respuesta a la ausencia—de la que los funcionarios no son los más responsables—de un sistema general adecuado de administración de personal.

Pero la crítica debe ser también profunda. Ha de juzgar el sistema de cuerpos con comprensión de todo su sentido histórico; mas también con la óptica que exigen las necesidades sociales del hoy y del mañana. Y desde esta perspectiva, el sistema plantea muchas interrogantes. Si la estructura y el comportamiento de la Administración española están vinculados en gran medida al sistema de cuerpos, parece superfluo insistir en la necesidad de conocer a fondo este sistema. Sólo ese conocimiento adecuado, junto con la voluntad de adaptación a las necesidades de la Administración del presente y del futuro pueden dar una respuesta válida a los problemas planteados.

A N E X O

	Número de plazas de la plantilla	Número total de funciona- rios que pertenecen al cuerpo
PRESIDENCIA DEL GOBIERNO		
1. Cuerpo Técnico	2.500	2.895
2. Cuerpo Administrativo	5.250	6.475
3. Cuerpo Auxiliar	5.630	5.829
4. Cuerpo Subalterno	4.200	4.597
5. Cuerpo de Economistas del Estado	36	29
6. Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado	35	45
7. Cuerpo de Ingenieros Geógrafos	130	198
8. Cuerpo de Astrónomos	6	6
9. Cuerpo de Topógrafos, Ayudantes de Geografía y Catastro	580	524
10. Cuerpo de Delineantes Cartográficos	37	43
11. Cuerpo de Delineantes del Catastro	28	29
12. Cuerpo de Oficiales de Artes Gráficas	43	43
13. Cuerpo de Ayudantes de Artes Gráficas	23	34

	Número de plazas de la plantilla	Número total de funcionarios que pertenecen al cuerpo
14. Cuerpo de Estadísticos Facultativos	200	220
15. Cuerpo de Estadísticos Técnicos	300	421
16. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	79	88
17. Escala Técnica del Cuerpo de Interpretación procedente de la ZNM	24	23
18. Escala Auxiliar del Cuerpo de Interpretación procedente de la ZNM	25	24
19. Escala Técnica del Servicio de Interpretación de Árabe y Bereber	5	4
20. Escala Auxiliar del Servicio de Interpretación de Árabe y Bereber	9	8
21. Cuerpo de Delineantes procedentes de la ZNM, a extinguir	37	62
22. Escala de Topógrafos procedentes de la ZNM, a extinguir	4	6

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

1. Carrera Diplomática	455	429
2. Carrera de Interpretación de Lenguas	7	8
3. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	173	200
4. Escala Técnica de Funcionarios del Instituto de Cultura Hispánica	17	29

MINISTERIO DE JUSTICIA

1. Cuerpo Técnico de Letrados	19	21
2. Cuerpo Especial de Prisiones. Sección Masculina.	1.464	1.558
3. Cuerpo Especial de Prisiones. Sección Femenina.	30	31
4. Cuerpo de Capellanes de Prisiones	96	104
5. Escala Facultativa de Sanidad de Prisiones ...	69	90
6. Escala Auxiliar de Sanidad de Prisiones	78	60
7. Escala de Personal de Enseñanza de Prisiones.	72	75
8. Cuerpo Auxiliar de Prisiones. Sección Masculina.	1.422	1.600
9. Cuerpo Auxiliar de Prisiones. Sección Femenina.	214	283
10. Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado	9	8
11. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	44	46
— Carrera Judicial	1.108 (*)	—
— Carrera Fiscal	245	—
— Secretarios de Administración de Justicia (Tribunales)	153	—

(*) Tanto este cuerpo como los restantes de la Administración de Justicia carecen de clave numérica, ya que a sus funcionarios no se les aplica la ley de Funcionarios civiles del Estado. Por la misma razón, el número de funcionarios que los componen no consta en el Registro de la Comisión Superior de Personal.

	Número de plazas de la plantilla	Número total de funciona- rios que pertenecen al cuerpo
— Secretarios de Administración de Justicia (Juzgados)	582	—
— Oficiales de los tribunales	344	—
— Oficiales de juzgados	631	—
— Auxiliares	1.461	—
— Cuerpo Administrativo de Tribunales	90	—
— Cuerpo Administrativo de Tribunales (E. Auxiliar)	143	—
— Personal subalterno de la A. de Justicia	777	—
— Médicos forenses	581	—
— Jueces municipales	268	—
— Jueces comarcales	492	—
— Fiscales municipales y comarcales	300	—
— Secretarios de juzgados municipales	1.449	—
— Oficiales habilitados	1.207	—
— Auxiliares	1.102	—
— Agentes	1.529	—

MINISTERIO DE HACIENDA

1. Cuerpo de Ingenieros Industriales	136	141
2. Cuerpo de Ingenieros de Minas	15	18
3. Cuerpo de Ensayadores Facultativos de Minas.	4	6
4. Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Ad- ministración civil del Estado	233	213
5. Cuerpo de Contadores del Estado	1.430	1.608
6. Cuerpo Técnico de Aduanas	683	719
7. Cuerpo Administrativo de Aduanas	602	582
8. Cuerpo de Profesores Químicos de Aduanas ...	32	28
9. Cuerpo de Celadores de los Puertos Francos de Canarias	56	52
10. Cuerpo de Abogados del Estado	264	290
11. Cuerpo de Inspectores Técnicos Fiscales	170	119
12. Cuerpo de Intendentes al Servicio de Hacienda Pública	227	209
13. Cuerpo de Inspectores Diplomados de los Tri- butos	672	702
14. Cuerpo de Arquitectos	119	110
15. Cuerpo de Aparejadores	114	117
16. Cuerpo de Ingenieros de Montes	23	36
17. Cuerpo de Ayudantes de Montes	24	41
18. Cuerpo de Delineantes	64	87
19. Cuerpo Técnico de Inspección de Seguro y Aho- rro	50	52
20. Cuerpo de Operadores Mecánicos de la Lotería Nacional	5	123
21. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	1.229	1.456

	Número de plazas de la plantilla	Número total de funcionarios que pertenecen al cuerpo
22. Cuerpo Especial Técnico de Censores Letrados del Tribunal de Cuentas	75	77
23. Cuerpo de Contadores del Tribunal de Cuentas.	119	155
24. Funcionarios del Ministerio Fiscal del Tribunal de Cuentas	5	3

MINISTERIO DE LA GOBERNACION

1. Cuerpo Médico de la Beneficencia General	21	27
2. Cuerpo de Practicantes de la Beneficencia General	24	36
3. Cuerpo de Capellanes de la Beneficencia General	15	38
4. Cuerpo de Inspectores e Instructores Visitadores de la Asistencia Pública	29	34
5. Cuerpo Médico de Sanidad Nacional	172	152
6. Escala de Personal Técnico-Auxiliar de Sanidad.	179	169
7. Escala de Médicos Puericultores Maternólogos del Estado	308	430
8. Escala de Enfermeras Puericultores Auxiliares.	100	192
9. Cuerpo de Instructores de Sanidad	160	297
10. Escala de Médicos de la Lucha Antivenérea Nacional	141	154
11. Escala de Médicos Especialistas	225	305
12. Cuerpo General de Policía	7.200	7.584
13. Cuerpo Auxiliar de Oficinas de la Dirección General de Seguridad	1.015	1.290
14. Cuerpo Técnico de Correos	2.941	2.996
15. Cuerpo Auxiliar Mixto de Correos	3.430	4.583
16. Cuerpo de Carteros Urbanos	12.365	11.070
17. Cuerpo de Subalternos de Correos	2.274	2.531
18. Cuerpo General Técnico de Telecomunicación ...	1.872	2.178
19. Cuerpo de Ingenieros de Telecomunicación	43	84
20. Escala de Ayudantes de Telecomunicación	129	164
21. Escala Auxiliar Mixta de Telecomunicación	2.935	3.894
22. Escala de Auxiliares Mecánicos de Telecomunicación	246	271
23. Escala de Personal de Vigilancia de Telecomunicación	1.670	1.936
24. Escala de Personal de Servicio de Telecomunicación	2.203	3.115
25. Escala de Personal Administrativo de Telecomunicación, a extinguir	23	30
26. Escala de Radiotelegrafistas	80	107
27. Cuerpo de Operadores de Telecomunicación procedentes de la Zona Norte de Marruecos, a extinguir	77	94

	Número de plazas de la plantilla	Número total de funciona- rios que pertenecen al cuerpo
28. Cuerpo de Conductores procedentes de la Zona Norte de Marruecos, a extinguir	211	228
29. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	63	80
30. Cuerpo de Practicantes de los Servicios Sanitarios procedentes de Marruecos, a extinguir.	88	89
31. Veterinarios procedentes de la Zona Norte de Marruecos, a extinguir	29	53
32. Cuerpo de Carteros Urbanos procedentes de la Zona Norte de Marruecos, a extinguir	(*)	47
33. Personal de vigilancia de telecomunicación procedentes de la Zona Norte de Marruecos, a extinguir	16	15
34. Cuerpo de obreros conductores del Parque M. M. Civiles	500	551

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

1. Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos	740	1.671
2. Cuerpo de Ayudantes de Obras Públicas	880	1.380
3. Cuerpo de Delineantes de Obras Públicas	220	339
4. Cuerpo de Ingenieros Industriales	16	16
5. Cuerpo de Interventores del Estado en la Explotación de los Ferrocarriles	199	192
6. Cuerpo Técnico-Mecánico de Señales Marítimas.	315	377
7. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	122	129
8. Cuerpo de Sobrestantes, a extinguir	5	5
9. Auxiliares facultativos de los Servicios Hidráulicos, a extinguir	42	57

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

1. Catedráticos numerarios de Universidades	1.045	1.069
2. Catedráticos numerarios de Escuelas Técnicas de Grado Superior	460	277
3. Catedráticos numerarios de Escuelas Técnicas de Grado Medio	721	334
4. Maestros de Taller o de Laboratorio y capataces de Escuelas Técnicas	771	96
5. Catedráticos numerarios de Escuelas de Comercio	376	314
6. Profesores especiales de Escuelas de Comercio ...	124	1
7. Profesores auxiliares de Escuelas de Comercio ...	194	154
8. Profesores numerarios de la Escuela Central de Idiomas	40	32

(*) Por alguna razón desconocida, las plantillas de este cuerpo no figuran especificadas en el Presupuesto del Estado.

	Número de plazas de la plantilla	Número total de funcionarios que pertenecen al cuerpo
9. Profesores auxiliares de la Escuela Central de Idiomas	40	15
10. Catedráticos numerarios de los Institutos de Enseñanza Media	2.814	1.382
11. Inspectores de Enseñanza Media	68	43
12. Profesores adjuntos y numerarios de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media	2.580	1.787
13. Magisterio Nacional de Enseñanza Primaria ...	98.800	98.551
14. Inspectores de Enseñanza Primaria	616	452
15. Profesores numerarios de las Escuelas de Magisterio	755	372
16. Profesores adjuntos de las Escuelas del Magisterio	583	201
17. Catedráticos numerarios de Escuelas de Bellas Artes	68	67
18. Profesores auxiliares de Escuelas de Bellas Artes.	20	29
19. Catedráticos numerarios de los Conservatorios de Música y Declamación	93	82
20. Profesores auxiliares de los Conservatorios de Música y Declamación	80	96
21. Profesores de término de las Escuelas de Artes y Oficios Artísticos	218	169
22. Profesores numerarios de Entrada de las Escuelas de Artes y Oficios Artísticos	323	170
23. Maestros de Taller de las Escuelas de Artes y Oficios Artísticos	120	96
24. Ayudantes de Taller de las Escuelas de Artes y Oficios Artísticos	60	63
25. Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos	353	316
26. Cuerpo Auxiliar de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos	275	279
27. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	321	330
28. Profesores de Taquigrafía y Mecnografía de Institutos, a extinguir	15	15
29. Profesores especiales de los Conservatorios de Música y Declamación	50	52
30. Profesores titulares numerarios de Centros de Enseñanza Media y Profesional	284	281
31. Profesores especiales numerarios de Centros de Enseñanza Media y Profesional	19	19
32. Maestros de Taller de Centros de Enseñanza Media y Profesional	77	76
33. Profesores numerarios de Escuelas de Formación Profesional Industrial	240	231
34. Profesores especiales de Escuelas de Formación Profesional Industrial	50	37

	Número de plazas de la plantilla	Número total de funcionarios que pertenecen al cuerpo
35. Maestros de Taller de Escuelas de Formación Profesional Industrial	135	134
36. Maestros Nacionales procedentes de la Zona Norte de Marruecos	(*)	1.187
37. Maestros rurales	(*)	10
38. Auxiliares numerarios, a extinguir, de la Escuela Técnica de Peritos Industriales	79	154
39. Profesores de las Enseñanzas Auxiliares Mercantiles	66	16
40. Cuerpo de Inspección Médico-Escolar (Médicos)	81	85
41. Cuerpo especial Subalterno del Museo del Prado	65	83

MINISTERIO DE TRABAJO

1. Escala Técnica del Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo	464	359
2. Escala de Inspectores Provinciales del Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo	160	173
3. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	213	211

MINISTERIO DE INDUSTRIA

1. Cuerpo de Ingenieros Industriales	251	366
2. Cuerpo de Ayudantes Industriales	193	225
3. Cuerpo de Ingenieros de Minas	220	504
4. Cuerpo de Ayudantes de Minas	108	114
5. Cuerpo de Ingenieros Navales	48	29
6. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	16	17
7. Cuerpo de Delineantes de Minas, a extinguir	1	—
8. Cuerpo de Celadores de Policía Minera, a extinguir	3	3

MINISTERIO DE AGRICULTURA

1. Cuerpo de Ingenieros Agrónomos	524	904
2. Cuerpo de Peritos Agrícolas	630	876
3. Cuerpo de Ingenieros de Montes	293	463
4. Cuerpo de Ayudantes de Montes	220	374
5. Cuerpo de Guardería Forestal	2.647	2.891
6. Cuerpo Nacional Veterinario	172	156
7. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	23	31
8. Cuerpo de Guardería Forestal procedente de la Zona Norte de Marruecos, a extinguir	57	52
9. Cuerpo de Peritos Agrícolas procedente de la Zona Norte de Marruecos, a extinguir	8	11

(*) Por alguna razón desconocida, las plantillas de este cuerpo no figuran especificadas en el Presupuesto del Estado.

	Número de plazas de la plantilla	Número total de funciona- rios que pertenecen al cuerpo
10. Cuerpo de veedores del Servicio de Defensa contra Fraudes	76	114

MINISTERIO DE COMERCIO

1. Cuerpo Especial Facultativo de Técnicos Comerciales del Estado	188	170
2. Cuerpo Especial de Ayudantes Comerciales del Estado	180	200
3. Cuerpo de Inspectores del SOIVRE	55	32
4. Cuerpo de Ayudantes de Inspección del SOIVRE.	79	60
5. Profesores numerarios de las Escuelas Oficiales de Náutica	105	56
6. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	5	5

MINISTERIO DE INFORMACION Y TURISMO

1. Cuerpo de Técnicos de Información y Turismo.	137	101
2. Cuerpo de Arquitectos	4	4
3. Cuerpo de Aparejadores	8	9
4. Escala de Inspectores generales	6	11
5. Cuerpo de Intérpretes Informadores	83	128
6. Cuerpo de Inspectores de D. G. de Prensa	70	79
7. Cuerpo de Traductores de D. G. de Prensa	11	17
8. Cuerpo de Ingenieros de D. G. de Radiodifusión y Televisión	18	21
9. Cuerpo de Ayudantes de D. G. de Radiodifusión y Televisión	13	17
10. Escala Técnico-Administrativa, a extinguir	146	160
11. Cuerpo de Intérpretes Informadores procedentes de la Zona Norte de Marruecos, a extinguir	3	2
12. Asesores del Gabinete Técnico	7	8

MINISTERIO DE LA VIVIENDA

1. Escala Facultativa de Arquitectos	175	136
2. Escala Facultativa de Ingenieros	13	10
3. Escala Facultativa de Aparejadores y Ayudantes.	163	139
4. Escala Facultativa de Delineantes	94	31