

La burocracia invertebrada

Alfonso Luis Blanco Higuera

PUA de Derecho de la Seguridad Social.

Universidad de Cantabria

Asesor jurídico.

Gobierno de Cantabria

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Francisco Monterde Ferrer, don Fernando Calancha Marzana, doña Silvia Díez Sastre, don Julio V. González García, don Luis Medina Alcoz y don José Vicente Morote Sarrión.

EXTRACTO

El presente trabajo utiliza el símil médico para repasar la desvertebración de nuestra función pública, tradicionalmente organizada en torno al «cuerpo», que determinaba la retribución y la carrera profesional del funcionariado. La «metástasis» o propagación de los cuerpos especiales ocasionó unas «patologías» que pugnaban contra el interés público. La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984 apostó por «extirpar», sin intentar curar sus «males», la institución del «cuerpo», elevando el «puesto de trabajo» a la categoría de «anticuerpo» determinante de la retribución y de la carrera administrativa. El vigente Estatuto Básico del Empleado Público potencia la misma «terapia», mermando la objetividad e imparcialidad del funcionariado de «carrera», que pasará a serlo de «empleo», y –al igual que el funcionariado interino– sin «cuerpo».

Palabras clave: carrera; cuerpo; puesto; personal funcionario.

Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017

The invertebrated bureaucracy

Alfonso Luis Blanco Higuera

ABSTRACT

The present work uses the medical simile to review the disrepair of our public function, traditionally organized around the «body», which determined the remuneration and professional career of the officiated. The «metastasis» or spread of the special bodies caused «pathologies» that were in conflict with the public interest. The Law of Measures for the Reform of Public Function of 1984 opted to «extirpate», without trying to cure their «evils», the institution of the «body», elevating the «work position» to the category of «antibody» determinant of the retribution and the administrative career. The current Basic Statute of the Public Employee promotes the same «therapy», diminishing the objectivity and impartiality of the «career» officiated, which will become «employment», and –like the interim officiated– without «body».

Keywords: career; body; position; official staff.

Sumario

1. La Administración pública como organización no lucrativa de actuación reglada
2. Una «radiografía» histórica del «cuerpo» como organización profesional de la burocracia
3. La «metástasis» de los cuerpos especiales: La «patología» del corporativismo
4. El primer intento de «cirugía invasiva»: La «fiebre americana» del puesto de trabajo
5. La «extirpación» del «cuerpo»: La adscripción indistinta de los puestos de trabajo
6. La «medicina libre» del Estatuto Básico del Empleado Público: Que cada Administración pública haga con su «cuerpo» lo que quiera
7. El previsible futuro del sistema de cuerpos: La «parte» determinará el «todo»

Referencias bibliográficas

Cómo citar este estudio:

Blanco Higuera, A. L. (2018). La burocracia invertebrada. *Revista Ceflegal*, 208, 97-128.

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN NO LUCRATIVA DE ACTUACIÓN REGLADA

La Administración pública contemporánea se nos presenta históricamente, y también hoy, como una organización al servicio de los intereses generales, configurándose como un doble complejo burocrático-funcional e instrumental de servicio público, y cuya actuación se sujeta legal y constitucionalmente a una serie de principios rectores –referidos principalmente en los artículos 103.1 de nuestra Constitución y 3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público–¹, y en especial, en lo que atañe al presente trabajo, los de legalidad y objetividad en el servicio a los citados intereses, principios estos complementados con el de la necesaria imparcialidad de la actuación de los funcionarios públicos –colectivo este de empleados públicos al que se ciñe este estudio– a garantizar por ley, como exige expresamente el artículo 103.3 de la Constitución.

Y ello es así, y no podría ser de otra forma, pues, a fin de garantizar la efectividad, regularidad y continuidad de los servicios públicos –y, más concretamente, de los que supongan el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de las Administraciones públicas–² se hace necesario contar con la adscripción disciplinada, jerarquizada y permanente de una especial categoría de agentes o servidores públicos, cual es la constituida por el personal funcionario, sujeta por ello a un modelo jurídico estatutario, profesional, retribuido y permanente de función pública, de inspiración francesa, articulado en torno a la «teoría estatutaria», que configura la función pública como una situación jurídica general y objetiva predeterminada imperativamente por normas legales y reglamentarias. Dentro de este modelo, la objetividad e imparcialidad del funcionariado trata de garantizarse *ad intra* mediante la consagración legal de su inamovilidad en el cargo³ y –*ad extra*– mediante la articulación de un régimen de incompatibilidades⁴.

Sin embargo, y es aquí donde el presente trabajo quiere ahondar, la evolución legislativa de la regulación de nuestra función pública pone de manifiesto la insuficiencia del binomio garantista inamovilidad-incompatibilidad, desde el momento en que el legislador acometió la labor de «desarticular» la función pública en una pléyade de puestos de trabajo, funciones y tareas que suplan-

¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

² Funciones públicas estas cuyo ejercicio se reserva en exclusiva a los funcionarios públicos por el artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

³ Artículo 14 a) del EBEP.

⁴ Artículo 103.3 de la Constitución.

tan –desactivándola– la seguridad jurídica que para la necesaria objetividad e imparcialidad del funcionariado suponía la idea de «cuerpo», como estructura organizativa determinante de la predecible carrera profesional y retributiva, que vendrá ahora determinada por el capricho regulador de la gobernanza de turno, usando las nociones de «puesto», «función» y «tarea» como «zanahoria» para el funcionariado sumiso y obediente –no a la ley, a la que se debe, sino al arbitrio de la superioridad– y como «palo» para el funcionariado obediente a la ley, máxima garantía esta de servicio público a la ciudadanía a la que sirve. Es como si nuestra clase política hubiera interiorizado las reflexiones del maestro Alejandro Nieto en una de sus obras –a la que se citará varias veces en este trabajo– sobre el incontestable hecho de que la Administración es el canal por donde pasan todas las corrientes del poder (sic) y, en consecuencia, las decisiones se elaboran por la burocracia (sic)⁵.

Tras estas primeras reflexiones, pudiera parecer que las siguientes van a desprender un tuflillo a naftalina decimonónica y corporativista, alejado de la «modernidad» y de las «bondades» de las técnicas gerenciales de la empresa privada, que los nuevos gurús del *management* público –formados en carísimas escuelas de negocios y universidades estadounidenses y británicas– abanderan como la panacea para resolver los problemas de la burocracia. Nada más lejos de la intención subyacente en este trabajo, que no es otro que llamar la atención sobre el proceso político-legislativo encaminado a desvertebrar la función pública en beneficio de intereses espurios y en perjuicio –no solo del funcionariado– sino también, y lo que es peor, en perjuicio de la ciudadanía, máximo exponente del interés común. El ánimo de lucro de la empresa privada no puede tener encaje en el interés general a cuyo servicio se encamina la función pública, dándose por ello una inadecuación relativa en la aplicación de las técnicas empresariales a la organización administrativa, amén de no ser del todo cierto que en las empresas más excelentes no exista espíritu de «cuerpo». En tal sentido, ya el profesor Parada nos alertaba hace casi 20 años sobre la «degeneración» de nuestro modelo de función pública, ilustrándonos documentadamente cómo las empresas privadas más eficientes –las que en las escuelas de negocios se ponen como ejemplo de «excelencia»– responden ineludiblemente a un cierto patrón corporativo, basado en buscar la identificación del empleado con la misión de su empresa, respetándose y premiándose por esta la antigüedad, experiencia y formación de sus trabajadores⁶.

⁵ Nieto García (1996, pp. 22 y 27).

⁶ «Efectivamente, la corporación japonesa, la *Kaisha* (nos dice Parada), está muy lejos del modelo de empresa abierta, al modo occidental, con un sistema de relaciones según el modelo laboral de enfrentamiento entre el empresario y trabajador, a los que se considera depositarios de intereses contrapuestos, y que basa los estímulos en la medición del nivel de exigencia y responsabilidad de los puestos de trabajo, o en primas a la producción, amén de la movilidad y el libre despido, asemejándose, por el contrario, casi al ciento por ciento, al modelo de función pública más típico o cerrado de las carreras militar y civil en los países occidentales. Principios tales como la identificación de por vida del empleado con la empresa, la técnica del ascenso paulatino de categoría y sueldo (propio del sistema de carrera, fundada en la antigüedad y la primacía motivadora a los valores espirituales sobre los materiales de las retribuciones) son de esencia de la función pública tradicional y del estereotipo de la empresa japonesa [...]. A su vez, el máximo exponente de la aplicación del sistema de carrera y no de puestos de trabajo en las grandes empresas japonesas lo constituye la rigurosa aplicación del principio de antigüedad para la asignación de responsabilidades y de retribuciones [...]. La paradoja que se deriva de esta realidad no puede ser más sorprendente: la pretendida eficacia que se busca

La sistemática del presente trabajo se irá desgranando acudiendo a un símil médico, no ya por mero capricho o simple antojo, sino por ser el utilizado en nuestro país desde hace más de 50 años por la bienintencionada y entrañable doctrina gerencial patria de los años sesenta y setenta, cuya ardorosa defensa del modelo norteamericano de empleo público, abierto y por puestos, ha resultado maliciosamente reinterpretada a lo largo de los años por el legislador, pervirtiendo el espíritu subyacente en las propuestas de nuestros más egregios doctores. Así, se comenzará con una somera «radiografía» histórica del «cuerpo» como organización profesional de la burocracia, continuándose con el «diagnóstico» de los males de aquella –centrado en la «patología» del corporativismo– y la primera terapia experimental motivada por la «fiebre americana» del puesto de trabajo, y que dará lugar –no a intentar sanar sus males– sino pura y simplemente a la «extirpación» de toda idea de «cuerpo» en la articulación del funcionariado, pasando a jugar aquel un papel residual como módulo para seleccionar aspirantes y para determinar la parte cuantitativamente menos importante de su retribución, idea de «cuerpo» a cuya defunción definitiva coadyuvará la «medicina libre» auspiciada por el Estatuto Básico del Empleado Público, que faculta a cada Administración pública para que sane, mutile, lobotomice, desactive o –simplemente– haga desaparecer la idea de «cuerpo» en su organización burocrática, atomizando al funcionariado y enfrentándole al diabólico dilema de promocionar obedeciendo al poder o de estancarse obedeciendo a la ley y sirviendo con objetividad, imparcialidad y eficacia al interés público tutelado por aquella, y –por ende– a la ciudadanía, a la que todos pertenecemos.

2. UNA «RADIOGRAFÍA» HISTÓRICA DEL «CUERPO» COMO ORGANIZACIÓN PROFESIONAL DE LA BUROCRACIA

Quién fuera el redactor del texto definitivo de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, Garrido Falla, ya recordaba que la Administración española, al igual que las Administraciones de nuestro entorno, estuvo tradicionalmente estructurada sobre la existencia de «cuerpos» de funcionarios, idea esta tan arraigada que en nuestra Administración el «cuerpo» no era solo un esquema administrativo, sino mucho más, un auténtico grupo social que coloreaba nuestra Administración con ciertos resabios medievales, y por ello se llegó a hablar del «carácter corporativo e institucional» de nuestra Administración⁷. La doctrina es unánime en tal sentido. El sistema de «cuerpo» sobre el que se montaba nuestra Administración no pasaba de ser, con relación al más depurado de los puestos de trabajo, una evaluación global hecha a ojo de buen cubero de la canti-

alterando *a radice* el sistema de la función pública tradicional con su sistema corporativo y de carrera, y en favor del modelo empresarial taylorista, no es de recibo en las organizaciones privadas que resultan más competitivas a escala mundial, y cuyos éxitos se atribuyen precisamente a la incorporación de las técnicas que estaban presentes en los modelos tradicionales de los países europeos y que en España hemos abandonado con las últimas reformas. Las más excelentes organizaciones privadas revelan con ello que parten de una concepción del hombre y de la empresa incompatible con el modelo o paradigma de gestión empresarial que han elevado a mito las escuelas de negocio de los Estados Unidos». Parada Vázquez (1999, pp. 433 y 435). Creemos que sobran más comentarios al respecto.

⁷ Garrido Falla (1964, p. 393).

dad y calidad del trabajo requerido para la efectividad de una determinada función contemplada a nivel ministerio o dirección general. Las funciones no serían sino los tipos de actividades homogéneas o diferenciadas que una organización ha de desarrollar para la más eficaz consecución de sus objetivos, y que, consecuentemente, darían origen a toda una serie de puestos de trabajo afines o conexos –los cuerpos de funcionarios– que para su acción coordinada solían agruparse bajo una dirección única (órgano o unidad), y –por ello– el puesto de trabajo y los cuerpos de funcionarios podrían correlacionarse desde el concepto de «función», e incluso en el sistema norteamericano –donde no existen los cuerpos de funcionarios– se les reconocía de alguna manera a través de las familias o grupos de puestos, que se conocían con las denominaciones de «clases», «series», «grados» y «grupos ocupacionales»⁸. Por ello, para que el «cuerpo» tuviera cierta consistencia como agrupación formal de funcionarios, era necesaria una homogeneidad entre sus componentes, proporcionada por el nivel común de conocimientos y aptitudes requeridas para el desempeño de puestos de trabajo análogos, y –por eso– la selección para el ingreso en un «cuerpo» había de realizarse partiendo de un mismo tipo de estudios y pruebas, agrupando –en definitiva– a un personal homogeneizado en cuanto a conocimientos, aptitudes y responsabilidades, de tal forma que la mera pertenencia a un «cuerpo» denotaba ya un primer grado de clasificación individual⁹,

Para la doctrina, por tanto, el «cuerpo» sería una agrupación de funciones públicas homogéneas organizadas en su seno, agrupación determinada por el nivel académico y de responsabilidad de la función a desempeñar, a modo de una diferenciación de funciones con arreglo al nivel de responsabilidad y dificultad de estas, que sirvió de base para estructurar la función pública en otros países, como Francia, Alemania o Italia –si bien en nuestro país no se estableció al efecto una estructuración tan nítida en «cuerpos» hasta la Ley de 1964, lo cierto es que nuestro funcionariado se fue estratificando de hecho históricamente de un modo semejante¹⁰. En tal sentido, recordar que la idea de «cuerpo» acuñada por la citada ley se conformaba como una agrupación determinante de la retribución y de la carrera profesional. Así, la ley –nos comentaba su redactor–partía del establecimiento de un sueldo base igual para todos los funcionarios del Estado, partiendo del cual, el sueldo de cada funcionario resultaría de multiplicar dicha cantidad por el coeficiente que se asignase al cuerpo de pertenencia, de modo que la diferenciación primaria entre los funcionarios vendría así dada por razón de la pertenencia a uno u otro cuerpo, y, por consecuencia, de una especie de gradación jerárquica –al menos a efectos remuneratorios– que entre los distintos cuerpos habría de establecerse al asignar a cada uno su propio coeficiente, de forma que el funcionario ocuparía un nivel en la jerarquía por consecuencia del puesto que ocupase, pero –al mismo tiempo– pertenecería a un cuerpo cuya jerarquización con respecto a los demás se produciría automáticamente una vez que los coeficientes fueran asignados, siendo importante señalar que ahora el sistema de retribuciones no podría alterarse parcialmente, pues –una vez fijado el sueldo base y el coeficiente del cuerpo– las elevaciones de sueldo solo podrían producirse globalmente, es decir,

⁸ Morena y De la Morena (1965, pp. 50 y 53).

⁹ Gálvez Montes (1966, pp. 16 y 19).

¹⁰ Oliva de Castro (1965, pp. 53 y 54) y Oliva de Castro y Gutiérrez Reñón (1968, pp. 15 y 49).

elevando el sueldo base y afectando, por tanto, a todos los funcionarios del Estado¹¹. No obstante, cierto sector doctrinal ya advertía que el valor principal de la clasificación general por niveles previsto en la Ley de 1964 venía dado por servir de módulo o guía para el señalamiento de unas retribuciones complementarias congruentes con la importancia real u objetiva de las tareas asignadas a cada puesto (igual retribución por igual trabajo), y este propósito resultaba de difícil armonización con la subsistencia de los diversos cuerpos funcionariales, para cada uno de los cuales estaba previsto que se señalase por la futura Ley de Retribuciones el ya citado «coeficiente de cuerpo»¹².

Junto a la vertiente retributiva de la noción de «cuerpo», existía –como antes se apuntó– una vertiente de carrera profesional, configurándose aquel como una agrupación formal de personal funcionario vinculado entre sí por razón de las funciones que estaban llamados a desempeñar, en una suerte de colectividad que se regularizaría en virtud de una comunidad de funciones, cobrando también –desde esta orientación– un significado como carrera o profesión que se ejerce en el seno de la Administración, con una identificación plena entre los términos «cuerpo» y «carrera», cobrando aquel una doble significación, por cuanto cabe distinguir entre la pertenencia a la carrera y su ejercicio¹³. El «cuerpo» sería, efectivamente, un elemento de ordenación de la función pública que facilitaría la provisión de los puestos de trabajo y el establecimiento de las carreras administrativas, pues –basado en la idea de una cualificación profesional homogénea– el «cuerpo» constituiría un marco de referencia que permitiría reclutar al funcionariado en grupos y no individualmente para cada puesto, favoreciéndose con ello el establecimiento y regulación de las carreras administrativas¹⁴.

Una breve «radiografía» histórica de la idea de «cuerpo», heredada en cierta medida por la Ley de Funcionarios de 1964, nos pone de manifiesto que el legislador de entonces –con mayor o menor fortuna, con mejor o peor intención– trató de objetivar la agrupación profesional de los funcionarios, anticipando ya que tal ordenación fue más jerárquica y retributiva que por funciones o tareas, pero –al menos– la predecibilidad y seguridad jurídica de la posición jerárquica en la organización y de la retribución a percibir estaban garantizadas. Menos era nada.

Y, así, y prescindiendo de antecedentes de regulación parcial –como fue la reforma del ministro de Hacienda, López Ballesteros, de 1827¹⁵–, la primera manifestación positiva de regulación

¹¹ Garrido Falla (1964, pp. 398 y 399).

¹² Morena y De la Morena (1964, p. 316).

¹³ Gálvez Montes (1966, pp. 14 y 15).

¹⁴ Oliva de Castro y Gutiérrez Reñón (1968, p. 15).

¹⁵ Un texto seminal importante fue el Real Decreto de 7 de febrero de 1827, que reguló la «carrera civil de los empleados de la Real Hacienda», y que llevó la firma del titular de Hacienda, Luis López Ballesteros. El modelo organizativo era la «clase» –cuatro clases en concreto (Consejeros, Intendentes de provincias, Jefes de Administración y Oficiales de Real Hacienda)– estableciéndose una escala general y las escalas particulares que convinieran en consideración a la diferente naturaleza de los empleos y de los ramos que constituían la Real Hacienda, escalas que comprenderían –en una medida que no dejaba de ser progresiva para la época– todos los empleos que respectivamente correspondiesen a cada una. Ya en los comienzos de la llamada «década moderada» (1843-1853), destacan los Reales Decretos de 1 y 8 de enero de 1844.

con carácter general del ingreso, ascenso, clasificación, remuneración y derechos de los empleados públicos la constituye el Real Decreto de 18 de junio de 1852, conocido como «Estatuto de Bravo Murillo», que clasificaba a los empleados de la Administración activa del Estado en cinco categorías, a cada una de las cuales correspondía un determinado sueldo, teniendo aquellas un sentido jerárquico y retributivo, que no funcional. Nos encontramos ya frente a un primer estatuto que sienta las bases de la organización burocrática española, si bien el «Estatuto de Bravo Murillo» se aplicó a un número escaso de funcionarios, al excluir en bloque a las carreras especiales. Además, a partir de su publicación las Leyes de Presupuestos del Estado produjeron constantes alteraciones del régimen funcional y se fueron constituyendo, al amparo de leyes o disposiciones especiales, las carreras o escalafones de lo que hoy denominaríamos cuerpos especiales, cuyos integrantes consiguieron la inamovilidad de la que carecieron los de las carreras generales¹⁶.

El segundo de los grandes estatutos reguladores de nuestra función pública, tras el Real Decreto de 1852, fue el llamado «Estatuto Maura», constituido por la Ley de Bases de 22 de julio de

El primero organizó la clase de subalternos del Cuerpo de la Administración civil, y el segundo aprobó el reglamento orgánico del Cuerpo de la Administración Civil, refiriéndose ambos al Ministerio de la Gobernación. De estos reales decretos interesa en este momento subrayar la declaración del artículo 1.º del 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 no se encontrará en el Real Decreto de Bravo Murillo de 1852, ni se consolidará hasta épocas más tardías, al menos enfrentado al concepto de cuerpo general. 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 era la «categoría». Así, el artículo 6.º dispuso 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». Oliva de Castro y Gutiérrez Reñón (1968, pp. 25 a 28).

¹⁶ Este Real Decreto de 1852 fijó cinco «categorías» de los empleados de la Administración activa del Estado: primera, jefes superiores; segunda, jefes de administración; tercera, jefes de negociado; cuarta, oficiales; y quinta, aspirantes a oficial (art. 1.º). Formuló un extraordinariamente vago criterio de clasificación de dichas categorías, que se haría por ministerios, y en cada uno de estos, por ramos, uniendo los que fueran de una misma índole y naturaleza, y separando los que no tuviesen entre sí la conveniente relación o analogía (art. 2.º). Al pretender concretar, solo se decía que «para colocar a los empleados en la categoría respectiva se atenderá a la índole, importancia y trascendencia de los cargos con sueldos del erario, ya se desempeñen sus funciones en la Administración central o en la provincial» (art. 3.º). La terminología empleada en este real decreto de 1852 no proporcionaba indicio seguro alguno sobre la existencia de un criterio funcional en la clasificación de los funcionarios. Se usaban los términos «categorías», «carreras», «cargos», «clases», «destinos», «empleos», «ramos», «plazas» y «vacantes». De todas estas expresiones, la de «categorías» era sin duda la predominante –pues aparecía, por lo menos, en 18 artículos– y sobre ella descansaba toda la armazón del real decreto, que respondía a una significación jerárquica y económica, que agrupaba a los funcionarios por ministerios y, dentro de estos, por «ramos». En el seno de los ramos aparecían unos grupos específicos integrados en «carreras». Pero el sistema de cuerpos, aunque en germen, no se encuentra todavía expresamente articulado. Durante los 28 años que mediaron entre su promulgación y la Ley de 19 de julio de 1904, determinados artículos de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876 constituyeron un núcleo de cierta importancia en el laborioso proceso de la ordenación de nuestra función pública. Tan es así que, a pesar de que la Ley de Presupuestos de 1876 solo dedicó una media docena de artículos al personal funcionario, en la práctica legislativa ulterior y en la jurisprudencia llegó a conocerse con el nombre de «Ley de empleados públicos de 1876», puesto que, en cierto modo, constituyó el germen de los Cuerpos Generales que se van formalizando por el procedimiento de aprobación de escalafones de esta misma naturaleza general, escalafones que, frente a los de la mayoría de los cuerpos constituidos por leyes especiales, eran de carácter abierto, en tanto que los de estos últimos Cuerpos Especiales se denominaban de «escala cerrada». Oliva de Castro (1965, pp. 14 a 17, 21 y 25 a 27).

1918 y su Reglamento de 7 de septiembre del mismo año, que estructuró a los funcionarios en dos escalas, la Técnica –articulada, a su vez, en tres categorías (jefe de administración, jefe de negociación y oficial), cada una de las cuales se desagregó en tres clases retributivas (primera, segunda y tercera)– y la Escala Auxiliar, estructurada en una categoría única con tres clases retributivas, lo que supuso –en cierto modo–la consagración de la estructura corporativa de la burocracia española y del sistema de «categorías», y su finalidad no fue tanto agrupar un haz o conjunto de tareas de cada categoría como ordenar retribuciones, ascensos y pruebas selectivas o de ingreso. Las «categorías» eran posiciones personales, subjetivas, que se ostentaban al margen de las tareas o funciones realmente desempeñadas. El Estatuto de 1918 mostró especial interés en unificar las categorías y situaciones del funcionariado: sus disposiciones en este terreno fueron aplicables a todos los cuerpos de cualquier nivel, ya fuesen especiales o generales, y a cada categoría correspondía un sueldo que era igual para todos los que se encontraban en ellas, con independencia del cuerpo al que pertenecieran¹⁷.

3. LA «METÁSTASIS» DE LOS CUERPOS ESPECIALES: LA «PATOLOGÍA» DEL CORPORATIVISMO

La dicotomía cuerpos generales-cuerpos especiales, que planeará desde entonces en nuestra función pública, comenzó con la ejecución reglamentaria del Real Decreto de 1852. Así, la Real Orden del Ministerio de Hacienda de 1 de octubre de 1852 estableció una distinción muy interesante entre Escala General y Escalas Especiales. La ordenación de los funcionarios en la Escala General seguía el criterio de la antigüedad, y en las Escalas Especiales regía el libre arbitrio de la superioridad. La clasificación de funcionarios en escalas se realizaba, no con base en las funciones desempeñadas, sino con base en el sueldo asignado al destino. Un segundo hito lo encontramos en el Real Decreto de 28 de octubre de 1852 para el Ministerio de la Gobernación, en donde la idea de «cuerpo especial» aparece más clara en su artículo 25, que, al tratar de los «empleados facultativos», disponía que se regirían por sus «reglamentos especiales». Resulta incierto y variable para los distintos ministerios el momento, la fecha exacta, en que comienza a usarse ya la expresión «cuerpos generales». Desde luego, es de uso tardío comparada con la de «cuerpo especial». Esta aparece más pronto, al sustituirse poco a poco, por economía del lenguaje, la originaria locu-

¹⁷ El sistema de 1918 de cuerpos funcionariales adoleció de un vicio de origen: la falta de claridad inicial en la atribución de funciones a los distintos cuerpos y la ausencia de criterios precisos y fórmulas para la permanente asignación de funciones nuevas, delimitación de las compartidas y redistribución racional de las ya asignadas. En efecto, la legislación de 1918 ignoró los criterios de distinción funcional entre Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales. No aparece entre sus normas ni una sola directriz para distinguir entre las funciones propias de cada uno de esos cuerpos. El sistema de categorías, ya iniciado en 1852 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 en cada categoría, sino ordenar retribuciones, ascensos, pruebas selectivas o de ingreso. Como causa y efecto de lo anterior, los cuerpos se consagraron como especialidades legislativas (normas de derecho singular), y las categorías como posiciones «personales», no objetivas, que se ostentaban al margen de las tareas o funciones realmente desempeñadas. La distinción funcional –en la escasa medida en que se advierte– aparece solo en las disposiciones o «reglamentos orgánicos» de los diferentes cuerpos, en las normas privativas de estos. Oliva de Castro (1965, pp. 32 a 34).

ción «cuerpos organizados o constituidos por leyes especiales» por el tropo o elipsis anfibológica «cuerpos especiales»¹⁸. Si bien la legislación de funcionarios de 1918 ignoró en su regulación la citada dualidad, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 retomó esta al señalar, en su artículo tercero, que los funcionarios de carrera se integrarían en Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales, distinción que sirvió de base a la legislación posterior y que fue aceptada sin crítica por la mayor parte de la doctrina como clasificación fundamental de los cuerpos de funcionarios de la Administración civil. Pero el criterio jurídico-formal resultaba inadecuado como instrumento para comprender la estructura funcionarial. Los grupos de cuerpos quedaron definidos según el tipo de normas que se les aplicaban; pero nada había en la Ley de 1964 que aclarase por qué se les aplica un tipo u otro de regulación, limitándose a los cuatro cuerpos que consideraba «generales» (técnico, administrativo, auxiliar y subalterno), quedando así implícitamente calificados como «especiales» todos los demás cuerpos no incluidos en esa lista cerrada. Al aludir a esta distinción legal, por lo común se partía de la idea de que los cuerpos llamados «generales» agrupaban a la mayoría de los funcionarios que realizaban tareas «administrativas» de una cierta homogeneidad fundamental. La expresión «cuerpos especiales» evocaría, en cambio, la imagen de un grupo de funcionarios, relativamente reducido, que tenía atribuidas funciones que correspondían a una profesión o especialidad definida y que exigían un alto nivel de formación técnica¹⁹.

Pero será precisamente la eclosión de los Cuerpos Especiales de personal funcionario lo que caracterizará a nuestra función pública desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días. Veamos brevemente su origen. Los *iura singularia* o regulaciones especiales para determinadas agrupaciones funcionariales señalarán el camino hacia la inamovilidad en la relación de servicio y hacia una mayor retribución. El *ius commune* era el caos de la movilidad, de la remoción o cesantía del funcionariado, sometido al movimiento pendular continuo de la política. Transformar de un golpe ese *ius commune* y conseguir para todo el funcionariado la garantía de la inamovilidad se presentaba como una batalla perdida de antemano. Se impuso la única táctica posible. Si ni se quería, ni se podía, ni se debía llegar de un golpe a la inamovilidad de todos los empleados públicos, algunos grupos de estos –los más capaces o necesarios, o los más influyentes– querían y podían ir logrando en su beneficio, poco a poco, con avances y retrocesos, una normativa propia, un ordenamiento «privilegiado» que les liberase de la falta de permanencia y demás inconvenientes del ordenamiento común aplicable a la masa funcionarial. Este fenómeno de agrupamiento en *iura singularia* tuvo dos manifestaciones: una, la de los funcionarios, escalas o escalafones, plantillas o cuerpos «organizados o constituidos por leyes especiales»; otra, la de los funcionarios, escalas o escalafones, plantillas o cuerpos facultativos. La primera fue casi estrictamente una manifestación de «particularismo legislativo»; la segunda, en cambio, respondió implícitamente a una cierta preocupación funcional, en la medida en que ciertas actividades de la Administración pública coincidían con los conocimientos que podían acreditarse mediante títulos, montándose sobre ellos todo un grupo de personal funcionario con su correspondiente ordenamiento singular, siendo este –en líneas genera-

¹⁸ Oliva de Castro (1965, pp. 18 a 20 y 43).

¹⁹ Oliva de Castro y Gutiérrez Reñón (1968, pp. 42 a 44). Sobre el tratamiento dado a las previsiones de la Ley de 1964 en materia de Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales, *vid.* Crespo Montes (1999, pp. 375 a 380).

les– el origen de los llamados Cuerpos Facultativos, cantera inicial de muchos Cuerpos Especiales. Conquistas proporcionadas por la técnica particularista del *ius singulare* fueron las escalas cerradas, que permitían los ascensos por el único cauce de la antigüedad –garantía de objetividad aunque no de funcionalidad– y las mejoras económicas, junto al privilegio de la inamovilidad²⁰.

Esta huida generalizada del Estatuto común al funcionariado ocasionó un incremento exponencial de los Cuerpos Especiales, una auténtica «metástasis» de agrupaciones funcionariales –las más de las veces, sin justificación racional alguna– que se extendió como un fractal por la estructura toda de nuestra burocracia, y –dependiendo de los datos y fechas que se manejen– citar tan solo dos cifras: en 1965, se contabilizaron 206 cuerpos de funcionarios civiles, y en 1973, 159 cuerpos. Ello provocó, ineludiblemente, un auténtico caos corporativo y retributivo, aunque no mayor –como se verá– que el provocado décadas después por el sistema de puestos de trabajo, máxime teniendo en cuenta el surgimiento –tras la Constitución Española de 1978– de unas nuevas organizaciones burocráticas: las correspondientes a las comunidades autónomas²¹. A este fenómeno de la incontrolada proliferación de cuerpos se refirió muy gráficamente Oliva de Castro, cuya reflexión sobre la materia transcribimos: «Si se quiere, el defecto fue dejar a los cuerpos "en estado de naturaleza" –un estado de naturaleza que tiene más de la concepción de Hobbes que de la de Rousseau–, a merced de sus propias tendencias, con lo que el resultado no podía ser otro que el producido: una Función pública frondosa cual selva tropical; con parcelas fértiles, pero también con amplias zonas de vegetación no productiva o parasitaria, sofocada por su mismo crecimiento; desigual, desordenada, sin selección cualitativa ni cuantitativa de las especies. Mas de todo ello no sería sensato concluir la conveniencia de arrasar esa vegetación, de prescindir de su vigor y eficacia. Lo sensato es someter a ordenación la selva de los cuerpos en que se articuló nuestra Función pública, encauzarla mediante normas racionales»²². Como se ve, el citado autor criticaba la excesiva atomización de los cuerpos –crítica esta unánime en la época (y hoy también, aunque por otros motivos y con otros propósitos, como se expondrá)– pero no pretendió la supresión del «cuerpo», sino su «sanación» mediante una ordenación racional de su significado. Pero, mientras tanto, la figura del Cuerpo Especial continuó transitando de la excepción a la regla, dotándose de unos estatutos singulares –los reglamentos orgánicos– que constituían la característica más importante y definitoria de un cuerpo, en una suerte de «carta magna» del cuerpo, siendo lo decisivo que cada cuerpo tuviera su reglamento, pero más decisivo era todavía que dicho estatuto corporativo se elaborase según pautas que no representasen un intento de «fuga» o de escisión con relación a las disposiciones dictadas en el marco de la Administración civil del Estado para la regulación de su personal²³.

Ahora resultaría adecuado, después de estas líneas, plantearnos una cuestión: ¿de dónde procedía ese exacerbado «espíritu de cuerpo» de las burocracias comparadas y de la nuestra? La

²⁰ Oliva de Castro (1965, pp. 38 a 41) y Oliva de Castro y Gutiérrez Reñón (1968, pp. 30 y 61).

²¹ Garrido Falla (1964, pp. 376); Oliva de Castro (1965, p. 49); Oliva de Castro y Gutiérrez Reñón (1968, pp. 34 a 36 y 63 a 70) y Carreño Ayarza (1974, pp. 28, 29 y 52 a 58).

²² Oliva de Castro (1965, pp. 50).

²³ Oliva de Castro (1965, pp. 51); Carreño Ayarza (1974, pp. 48 y 49) y González-Haba (1974, pp. 117, 118 y 120 a 124).

respuesta habría de buscarse en su origen como instrumento de seguridad jurídica de permanencia en el servicio público, de obtención de mejores retribuciones y de consolidación de una doble posición de prestigio profesional y social, en lo que el profesor Parada denomina «corporativismo de servicio», al que atribuye una cualidad esencial (no todo iban a ser críticas, añadiríamos nosotros): el denominado «espíritu de servicio», que animaría al funcionariado al más escrupuloso cumplimiento de sus deberes y tareas²⁴.

Para concluir este repaso a la idea de «cuerpo» como tradicional eje vertebrador de nuestra función pública, toca ahora realizar un breve repaso de las «patologías» denunciadas por la más conspicua doctrina de mediados de la década de los sesenta y setenta del siglo pasado –primera adalid, como se verá, del sistema atomizador de los puestos de trabajo– y que, a su juicio, daba lugar a un sistema «enfermo»: la patrimonialización de funciones, cargos y retribuciones, la excesiva autonomía de los cuerpos –con la consecuente descoordinación organizativa y de funcionamiento de la Administración–, la gestión endogámica del reclutamiento de sus integrantes, el anquilosamiento, su dinámica de grupo de presión a fin de conseguir mejoras a costa de otros cuerpos, así como el ejercicio del poder por parte de los niveles más altos de los cuerpos más relevantes, fueron, entre otras «patologías», los males del sistema puestos en tela de juicio. En efecto, el confinamiento de cada cuerpo en el seno de una organización acotada, con olvido de la perspectiva general de las funciones asignadas al mismo, terminaba por convertir dicha organización en una especie de patrimonio o feudo de aquel. El «espíritu de cuerpo» fue, probablemente, uno de los aspectos más criticados del sistema, pudiendo llegar a ser un elemento corrosivo en cuanto propendía al cantonalismo administrativo y al anquilosamiento del personal. Asimismo, la idea de «cuerpo» se identificaba con una carrera administrativa diferenciada, poniéndose el énfasis en la «especialización» del cuerpo, que servía para justificar la diferenciación de los funcionarios en cuerpos y la asunción –a ser posible, en exclusiva– de un campo concreto de funciones, tendién-

²⁴ Así, el sistema corporativo de la burocracia nace de una ausencia de garantías formales de estabilidad, pero la columna central del corporativismo de servicio respondería a una idea organizativa de extraordinaria eficacia: la idea de «cuerpo», la agrupación de funcionarios en torno a los servicios que se les encomiendan. Al cuerpo, ente no personificado intermediario entre el Estado y el funcionariado, se le responsabiliza de manera permanente del funcionamiento de cada servicio público. A cada servicio público se adscribe un cuerpo. Sociológicamente, el funcionario no es considerado directamente miembro, en general, del Estado, sino básicamente miembro de un grupo en el que se ingresa y en el que se agrupa con otros de la misma formación. El cuerpo actuaría a modo de amo, de empresario directo del funcionario. Pero esa función mediática, y la asunción de la responsabilidad íntegra sobre el funcionamiento de un determinado servicio, no la puede ejercer el cuerpo si no está dotado de poderes propios que garanticen la disciplina del conjunto, lo cual solo es posible a través de una determinada organización, una estructura corporativa, de jerarquización personal entre todos los miembros del cuerpo. La división de estos en grados y categorías sirve para asignar y distribuir funciones, pero también para afirmar la disciplina y para la estimulación al mejor cumplimiento del servicio a través de un sistema de ascensos. Este elemento psicológico de total entrega que impulsa al funcionario a cumplir los deberes propios de su condición funcionarial en grado, incluso, heroico, el llamado espíritu de servicio, encontrando en ello la propia satisfacción, es un elemento básico del corporativismo de carrera que los análisis, casi siempre jurídicos y formales del mismo, han dejado pasar desapercibido. Todos estos rasgos permiten decir que los cuerpos de funcionarios civiles que, a imagen de los franceses, se reproducen en España, Italia y Bélgica, no eran otra cosa que una copia del modelo de los cuerpos militares. Parada Vázquez (1999, pp. 422 a 424).

dose a absorber todas las funciones de determinado nivel de un sector completo de la Administración. Como antes se dijo, el control del reclutamiento era objeto de atención preferente, porque el prestigio de los funcionarios de un cuerpo se veía afectado de manera importante por el prestigio que la sociedad atribuyese al ingreso en ese cuerpo, y de ahí que los cuerpos tratasen de convertir el proceso de reclutamiento en un mecanismo de cooptación mediante el control de los procesos selectivos. A todo ello se uniría el ejercicio de poder administrativo por los altos funcionarios al desempeñar sus cargos, y –como eran, a la vez, miembros de un cuerpo– tenían hacia este la especial relación que impone la dinámica interna de los grupos sociales, tratando constantemente de reforzar su posición en forma que les permitiese controlar las decisiones del poder público que les afectasen, existiendo una gran diferencia entre servir al cuerpo –y por ende, a la Administración– o servirse del cuerpo en provecho propio eludiendo las obligaciones del servicio²⁵.

4. EL PRIMER INTENTO DE «CIRUGÍA INVASIVA»: LA «FIEBRE AMERICANA» DEL PUESTO DE TRABAJO

En el fragor de la reforma administrativa de mediados de los sesenta del siglo pasado, la reforma de la función pública ocupó, seguramente, el punto central, pudiendo afirmarse sin exageración que la reforma de la burocracia desbordó ampliamente el puro marco técnico de la reforma administrativa, pues –a la vista de lo que el número de funcionarios públicos representaba dentro del total de la población activa del país y de las personas que económicamente dependían de los mismos– estaba claro el evidente impacto social de cuanto se intentase en este campo²⁶. Ante la situación gravemente disfuncional de la burocracia española, y en el marco de las citadas reformas, se procedió por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno –pilotada por López Rodó– a elaborar un primer borrador de anteproyecto de Ley de Bases en 1961, redactándose un segundo borrador a fines de 1962 tras las observaciones de los diferentes ministerios, elaborándose un tercer borrador sometido al Consejo de Ministros en 1963, aprobándose finalmente la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo texto articulado se aprobó por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, bajo la rúbrica de Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado. Esta ley suprimió las categorías administrativas e introdujo la técnica norteamericana de la clasificación de puestos de trabajo. Para ponerla en práctica, se decidió suprimir de manera radical los grados y categorías administrativas personales dentro de cada cuerpo, de tal manera que todos sus miembros pudieran desempeñar cualquier puesto de los adscritos a su colectivo. Si la supresión de las categorías fue un hecho, no puede decirse lo mismo de la clasificación de los puestos de trabajo y adscripción de los mismos en las plantillas orgánicas. Anticipar ya que el sistema de clasificación se abandonó pocos años después y las plantillas orgánicas, que no eran sino la manifestación formal de la clasificación de puestos, no sufrió mejor suerte.

²⁵ Morena y de la Morena (1965, p. 63); Gálvez Montes (1966, p. 20); Oliva de Castro y Gutiérrez Reñón (1968, pp. 53 y 58 a 60) y Carreño Ayarza (1974, p. 27).

²⁶ Garrido Falla (1964, p. 375).

Este primer intento de «cirugía invasiva» sobre las «patologías» del «cuerpo» vino precedido de un apasionado debate doctrinal sobre la necesaria modernización de la función pública, testigo del cual lo constituyeron dos canales imprescindibles de comunicación científica en la materia, cuales fueron la *Revista de Administración Pública* –adscrita al entonces Instituto de Estudios Políticos– y, sobre todo, la revista *Documentación Administrativa*, dependiente del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, para cuyos entusiastas colaboradores de entonces –aquejados de la «fiebre americana» del puesto de trabajo– el tema de la clasificación de los puestos de trabajo y de la formación de plantillas orgánicas fue un tema recurrente del que se hizo apostolado durante años en diversos números de la revista, que llegó a dedicar casi un monográfico en su número 72, correspondiente a diciembre de 1963²⁷.

El debate partió de la confrontación doctrinal de dos sistemas de empleo público: el llamado sistema cerrado o de carrera y el abierto o de empleo²⁸. El cuerpo de funcionarios representaría la base sobre la que están cimentados los sistemas de función pública de estructura cerrada, propios de los países de la Europa continental, siendo el puesto de trabajo el eje sobre el que pivotan los sistemas de estructura abierta, existente en los países anglosajones. Ello respondería a que la función pública puede estructurarse de manera específica o genérica. En el primer supuesto, propio del sistema abierto o de empleo, el personal se recluta para actuar en un puesto de trabajo concreto, suponiendo la estructuración genérica una selección de personal para actuar alternativamente en una variada gama de puestos relacionados entre sí por un criterio de homogeneidad, y en donde el reclutamiento para la ocupación de puestos concretos se verificaría de una manera indirecta en dos fases, la de ingreso en el cuerpo y la de adscripción al puesto de trabajo. En tal sentido, recordar que el sistema norteamericano, paradigma del modelo de burocracia abierta, se caracterizaría por buscar la especialización del funcionario al nivel de las tareas, en contraste con el sistema europeo, que buscaría esa misma especialización al nivel de las grandes funciones, de ahí que, mientras el sistema norteamericano se basa sobre el puesto de trabajo, al que eleva al rango de «unidad estructural básica de la organización», el europeo ponga el acento sobre los cuerpos de funcionarios, sin acertar a descubrir ese valor estructural resultante de la inserción de la persona en la organización, pues la estructura empieza a emerger y formalizarse desde el órgano o unidad (negociado, sección, ...), no desde el puesto, pudiéndose hablar desde 1965, con todo rigor, de un tercer sistema mixto o intermedio: el español, doblemente basado en el puesto de trabajo y en los cuerpos de funcionarios, convergiendo varios tipos de razones que explicarían las diferencias apuntadas: unos, de tradición

²⁷ Los Gutiérrez Reñón, Oliva de Castro, De la Morena y de la Morena, Alfaro y Alfaro, Guitart de Gregorio, Gálvez Montes, Noguero López, Crespo Montes, Gorrochategui Alonso y Elvira Mira, así como otros tantos estudiosos de la materia, casi todos pertenecientes al entonces Cuerpo Técnico y, en muchos casos, diplomados en organización y métodos (los primitivos racionalizadores de la gestión pública), nos ilustraron con preclaro rigor sobre las nuevas técnicas importadas allende el Atlántico, con tal entusiasmo, y una fe cercana a la mística, que todos los que tuvieron la suerte de leer contemporáneamente sus vigorosas exposiciones a buen seguro que acabaron conversos de la buena nueva, ignorando (el futuro es impredecible) cómo años más tarde sus brillantes estudios, amén de no dar fruto práctico apreciable, fueron objeto de malinterpretaciones bastardas encaminadas al control político y sindical del funcionariado.

²⁸ Para ilustrarnos con una completa descripción comparativa de ambos sistemas, *vid.* Escuin Palop (1986, pp. 12 a 15, 18, 19, 21 a 23 y 72 a 74).

cultural, que enfrentan el conceptualismo europeo –abstracto y deductivo– al pragmatismo norteamericano, concreto e inductivo; otros, de carácter económico, derivadas de la distinta concepción jurídico-burocrática y técnico-empresarial que unos y otros tienen de la Administración pública²⁹.

El «bisturí» milagroso que extirparía todos los males corporativos de nuestra función pública, el «puesto» como agrupación no corporativa de funciones, comenzó a pergeñarse y a publicitarse por sus más entusiastas prosélitos, y así, durante el periodo comprendido entre 1958 a 1963 se alzaron muchas voces denunciando los efectos perversos de nuestra organización corporativa, incluso patrocinando el modelo anglosajón de empleo o puesto de trabajo como remedio adecuado para tales males, si bien se trataba de un enfoque completamente ajeno a la historia de nuestra Administración y radicalmente opuesto a la tradición acuñada por vía legislativa³⁰. La «medicina» que todo lo iba a curar, la clasificación de puestos de trabajo, pronto ocuparía el centro del debate doctrinal y de la actividad normativa. Se comenzó generalizando la propuesta de proceder a la clasificación de todos los puestos de trabajo por comparación con puestos-tipo preestablecidos, utilizando el sistema denominado usualmente de «clasificación», análogo al utilizado por la Comisión del Servicio Civil norteamericana, una de cuyas primeras experiencias tuvo lugar en el Ministerio de Obras Públicas. No obstante, la clasificación de puestos de trabajo prevista en la Ley de 1964 hubo de realizarse necesariamente teniendo en cuenta la existencia de cuerpos como puntos obligados de referencia, por lo que el problema de la clasificación de los puestos de trabajo habría de consistir –en una primera fase– en la asignación de los puestos de cada unidad administrativa a cada uno de los cuerpos generales o especiales de personal funcionario, para –después, en una segunda fase– determinar los niveles jerárquicos dentro de los que correspondían a cada cuerpo. Puestos manos a la obra, el Decreto 865/1964, de 9 de abril, y la Orden de 30 de junio siguiente, dictada para su desarrollo, establecieron las pautas para abordar la tan ansiada clasificación de puestos de trabajo. En las plantillas orgánicas de cada unidad deberían figurar, sin excepción, todos los puestos de que constase, según una estimación racional de su volumen de trabajo y de la naturaleza del mismo, de tal manera que ninguna persona pueda prestar ya servicios en la misma, como no sea recubriendo un puesto de trabajo previamente clasificado en la respectiva plantilla orgánica. Conforme a las citadas normas, la clasificación de los puestos de trabajo respondería a una primera fase de análisis y descripción de los puestos, seguida de una segunda fase de clasificación de estos –determinando su adscripción a los cuerpos a que correspondiesen, el nivel de dificultad y responsabilidad relativos de cada puesto a efectos de encuadrarlos en una escala general de niveles, el grado de dedicación exigible y las formas de provisión–, concluyendo con la fase de formación de las plantillas orgánicas³¹.

Crespo Montes, muy crítico con el sistema y, sobre todo, con su devenir, nos recuerda que estos instrumentos de clasificación se habían concebido en el plano normativo como una importación –tal

²⁹ De la Morena y de la Morena (1965, p. 58 y 59); Gálvez Montes (1966, p. 18) y González-Haba (1974, pp. 113).

³⁰ Crespo Montes (1999, pp. 381).

³¹ Guitart de Gregorio (1963, p. 77); Garrido Falla (1964, pp. 393 y 394); Morena y de la Morena (1964, pp. 303, 305, 312 a 315 y 317 a 319); Oliva de Castro (1965, p. 57); Carreño Ayarza (1974, pp. 47 y 48) y Crespo Montes (1999, pp. 382 a 384).

vez demasiado acrítica— de una carpeta con los cuestionarios utilizados por la Marina norteamericana para la descripción de tareas. El procedimiento, de innegable rigor técnico, se hizo altamente complejo y era demasiado prolijo. Fuera como fuese, esta operación pronto quedó impregnada de un recelo contra los afanes racionalizadores que parecían favorecer a los Cuerpos Generales, y muy especialmente a los de carácter superior, y se convirtió en la arena para la dialéctica de la lucha entre cuerpos. Las cosas iban lentas y las plantillas orgánicas, con la consiguiente clasificación de puestos de trabajo, no terminaban de cuajar. Su desarrollo era cualquier cosa menos objetivo, sereno e imparcial, contagiándose de todos los vicios que se derivaban de una rígida estructura corporativa. Esto, no obstante, por Orden de 29 de abril de 1967 se dio un nuevo paso, estableciendo una clasificación según la titulación o certificado mínimo exigido para el ingreso en el cuerpo al que se adscribiese el puesto, apareciendo por primera vez los cinco niveles educativos identificados con las letras A, B, C, D y E. El Decreto 1310/1971, de 17 de junio, aprobó unas nuevas normas sobre bases para la revisión y aprobación de las plantillas orgánicas de los ministerios civiles, derogando el anterior Decreto de abril de 1964 y las posteriores órdenes de la Presidencia dictadas para su desarrollo y aplicación. El mero transcurso del tiempo hizo que las plantillas orgánicas, aunque ya sin la pretensión de la clasificación de puestos de trabajo ni de que sirvieran como instrumento de racionalización para una política de personal, facilitando la programación de efectivos, fuesen decayendo hasta su completa extinción por inanidad. En resumen, aquel importante intento de racionalizar las consecuencias que imponía la rigidez de la estructura corporativa, y los meritorios esfuerzos que se hicieron durante casi dos lustros para alcanzar en nuestra Administración —como ya había sucedido en la de otros países— una clasificación de puestos de trabajo, se saldó con un vergonzante fracaso³².

Por si todo ello hubiera sido poco, el «placebo» de la retribución ligada al puesto —presentado como uno de los principales objetivos de la articulación de la burocracia en puestos de trabajo— no llegó a desactivar los cuerpos³³. No puede olvidarse que los primeros intentos sistemáticos de clasificación tuvieron como fin el establecimiento de escalas racionales, pues —por lo general— una clasificación funcional de puestos suele perseguir una repercusión económica. Y, así, la base X de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles, de 1963, que señalaba los derechos económicos del personal funcionario, fijaba un sueldo base igual para todo el funcionariado, sobre el que se aplicaba un coeficiente multiplicador en función del cuerpo de pertenencia, y al cual se le añadían unos complementos (de destino, de dedicación especial y familiar) y otras remuneraciones (gastos, gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios e incentivos). Con esta estructura retributiva teórica se llega hasta el Real Decreto-Ley de 30 de marzo de 1977, que trató de potenciar las retribuciones básicas del funcionariado, invirtiendo de esta manera el proceso anterior, en virtud del cual predominaban las retribuciones complementarias, amén de racionalizar las retribuciones complementarias, ampliando el complemento de destino a todos los puestos de trabajo, eliminando conceptos retributivos tan extraños como el complemento de prolongación de jornada y el llamado incentivo de cuerpo. Abandonó, con buen sentido, el controvertido sistema de los coeficientes multiplicadores, sustituyéndolo por el más racional de los índices de proporcionalidad correspon-

³² Crespo Montes (1999, pp. 382 a 384).

³³ Gutiérrez Reñón (1963, pp. 26 y 27); Guitart de Gregorio (1963, p. 72) y González-Haba (1984, pp. 180 y 184 a 186).

dientes a cada nivel de titulación exigible para el ingreso en los cuerpos. Por lo demás, sucedió con el decreto-ley que ahora nos ocupa lo que tantas veces ha sucedido, y es que, debido a presiones de diversa índole, leyes posteriores se fueron encargando de frustrar y paralizar la puesta en marcha de innovaciones, y así, ya la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1978 ordenó que las retribuciones complementarias habrían de seguir manteniendo la estructura vigente en 1977, congelando la implantación del grado y reduciéndolo a una mera retribución provisional computable a efectos de derechos pasivos. En los años siguientes, las retribuciones complementarias no sufrieron modificación estructural alguna, a excepción de la supresión de los complementos de horas extraordinarias y de prolongación de jornada, nada menos que desde el 1 de enero de 1983. En cuanto al grado, pasó a convertirse en una cantidad que se diversificaba en tres grados iniciales –1, 2 y 3– en función de los teóricamente suprimidos coeficientes multiplicadores, para los respectivos índices de proporcionalidad en que se encuadraban cuerpos, escalas y plazas.

5. LA «EXTIRPACIÓN» DEL «CUERPO»: LA ADSCRIPCIÓN INDISTINTA DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

La Constitución de 1978 descentralizó políticamente el poder territorial, de forma que el conjunto del personal al servicio del sector público se distribuyó entre tres Administraciones públicas, la del Estado, la de las comunidades autónomas y la de la Administración local, lo que determinó la necesidad de regular adecuadamente la estructuración y ordenación por parte de cada una de estas Administraciones públicas del personal a su servicio, si bien bajo el influjo del artículo 149.1.18.^a de nuestra Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Un anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública, de 1978, clasificaba a los funcionarios en dos órdenes, el «profesional» para los funcionarios de los Cuerpos Generales, y el «facultativo» para la agrupación de funciones específicas basadas en una concreta titulación, estructurándose cada orden en escalas y restableciéndose las categorías personales. Asimismo, se tramitaron, también sin éxito, un proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública, así como un proyecto de Ley de Bases de Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos, respetándose en ambos –en cierta medida– la estructura corporativa, pero donde ya comenzó a vislumbrarse el solapamiento de categorías entre los diferentes niveles de titulación (concretamente, cinco) en que se encuadraban los cuerpos³⁴.

En este contexto se promulgó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante, LMRFP), ley que, como se reconocía en su propia exposición de motivos, solo abordó de manera parcial y provisional la regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En dicha ley, sucesivamente modificada en años poste-

³⁴ Para conocer con más detalle un repaso descriptivo del citado proyecto y anteproyecto, sobre todo en lo que a la estructuración y esquema retributivo de la función pública se refiere, *vid.* Gozález-Haba (1984, pp. 188, 190, 191, 196, 199, 204, 212, 218, 219 y 227).

riores, no se estableció un nuevo modelo de función pública, limitándose a introducir una serie de medidas parciales que acentuaron la tendencia a estructurar la función pública en torno al puesto de trabajo, estableciendo la movilidad indistinta de los funcionarios sin apenas tener en cuenta su especialización profesional. No obstante, al no haberse modificado el sistema tradicional de acceso a la función pública a través de los cuerpos de funcionarios, se produjo una fuerte desconexión entre la preparación profesional exigida para el ingreso y las expectativas de carrera del funcionario, basadas en la ocupación de puestos de trabajo. Por otra parte, el nuevo sistema retributivo diseñado en la citada ley fue dando una creciente importancia a las retribuciones ligadas al puesto de trabajo, en detrimento de las vinculadas a las condiciones personales y profesionales de los funcionarios, lo que reforzó aún más la movilidad, puesto que en la mayoría de las Administraciones públicas las mejoras retributivas se obtienen fundamentalmente mediante el cambio de puesto de trabajo. La conversión de los puestos de trabajo en el eje de la carrera administrativa y en la única posibilidad real de mejorar las retribuciones produjo, además, una constante presión sobre las estructuras orgánicas y las relaciones de puestos de trabajo con el fin de aumentar los puestos mejor dotados económicamente, dejando vacíos los niveles inferiores.

Un repaso a la literatura científica sobre esta Ley de 1984 pone de manifiesto la práctica unanimidad de la doctrina a la hora de criticar el extravagante maridaje entre la conservación de la estructura corporativa de la función pública y un cosmos imposible de puestos de trabajo que desactiva tal estructura. La filosofía, la *mens legislatoris* de esta auténtica «Ley Le Chapelier» de 1984 –al igual que su homónima francesa de 1791, y salvando las distancias– fue la misma: matar el «nervio» (las corporaciones gremiales en esta, y los cuerpos de funcionarios en la de 1984) en vez de sanar sus males³⁵.

Los «anticuerpos» que el legislador de 1984 introdujo en la burocracia de nuestro país, con la finalidad implícita de acabar con la referencia organizativa del «cuerpo», fueron, en primer lugar, reconducir al funcionariado a la «célula» del puesto de trabajo, en segundo término, consagrar como regla la adscripción indistinta de puestos a cualesquiera cuerpos funcionariales, y, por último, reconducir la carrera administrativa del funcionariado al sagrado y caprichoso altar de las relaciones de puestos de trabajo (en adelante, RPT). La tesis que se plantea no es nueva. Razones de extensión y finalidad impiden trasladar al presente trabajo todos los análisis que sobre el embate político sobre nuestra función pública supuso la Ley de 1984, por lo cual nos ceñiremos –a fuer de no llegar y quedarnos cortos– al certero y premonitorio «diagnóstico» apuntado hace 30 años por Escuin Palop, y hace 20 años por Moreu Carbonell, sobre la labor «esclerotizante» de dicha ley, la cual –sin abandonar la tradición de los cuerpos (a los que su artículo 25 clasificaba en grupos de titulación)– introdujo la clasificación de puestos de trabajo, pese a que la relación entre ambas técnicas no acababa

³⁵ La «Ley Le Chapelier», así llamada en atención a su impulsor, Isaac le Chapelier, fue promulgada en Francia el 14 de junio de 1791, en el contexto de la Revolución Francesa, inspirada en el individualismo a ultranza y en la supresión de todo cuerpo intermedio entre el individuo y el Estado, prohibiendo, a lo largo de sus ocho artículos, todo tipo de corporaciones gremiales. Desde entonces, se da coloquialmente la denominación de «Ley Le Chapelier» a toda norma que proscriba la agrupación organizada de personas.

de cuajar. Las RPT aparecieron entonces como «el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto»; en palabras del artículo 15.1 de la LMRFP, eliminando la tradicional correlación entre cuerpos y funciones administrativas y consagrando –en su art. 15.2– el principio de adscripción indistinta de los puestos de trabajo, constituyendo las RPT la novedad más sobresaliente de la LMRFP, y su función pareció ser la de reestructurar una función pública que compaginase las características de un sistema abierto de puestos con el tradicional sistema de carrera corporativo de nuestro país, RPT que influirían decisivamente en la estructura organizativa de la Administración, en las características de los puestos de trabajo y en las retribuciones del funcionariado, pues los diferentes puestos de trabajo deberían clasificarse de forma autónoma, cada uno según los requisitos necesarios para su desempeño, ajenos por completo a la estructuración de la función pública en cuerpos, con una pérdida progresiva del poder corporativo, optándose de este modo por un modelo abierto; si bien esta regla no fue absoluta, pues el primer párrafo del artículo 26 de la LMRFP posibilitaba la atribución a los cuerpos de funciones propias de los órganos administrativos a través de las RPT, con lo cual la LMRFP permitió que simples normas reglamentarias –cuales eran las RPT– entrasen a delimitar el estatuto funcional, vulnerando de este modo la reserva constitucional de ley (art. 103.3 de la Constitución)³⁶.

Esta nueva estructuración de nuestra función pública produjo, como primer efecto, la «avitaminosis» económica del «cuerpo», pues el grueso retributivo va a recaer ahora sobre las retribuciones complementarias ligadas al puesto de trabajo desempeñado –sobre todo, el complemento de destino y el complemento específico– y no sobre las retribuciones básicas ligadas al grupo de titulación de adscripción del cuerpo³⁷, con lo que este –definitivamente– pasaría a ocupar un lugar secundario en la retribución total del personal funcionario, sufriendo así un primer embate, pasando de este modo el «cuerpo» a desempeñar un triple papel residual: como determinante de la formación inicial exigible, de la retribución básica conforme al grupo de titulación y de la carrera profesional previsible (aunque, en ocasiones, improbable). El puesto pasó, así, a ser el elemento determinante de la «parte del león» retributiva y profesional³⁸.

³⁶ Escuin Palop (1986, pp. 136 a 141, 145, 172 y 174) y Moreu Carbonell (1997, pp. 393 a 396, 406, 407 y 418).

³⁷ Conforme al apartado 1 del artículo 23 de la LMRFP, las retribuciones del personal funcionario son básicas –retribuciones estas ligadas al grupo de titulación (estableciéndose cinco: A, B, C, D y E) al que se adscriba el cuerpo de pertenencia, y que, según el apartado 2 de dicho precepto, son el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias– y las retribuciones complementarias ligadas al puesto de trabajo destacando, de conformidad con la letra a) del apartado 3 del citado artículo, el complemento de destino correspondiente al nivel asignado al puesto que se desempeñe –siendo igual para los puestos de igual nivel– y, de acuerdo con la letra b) de los citados apartado y precepto, el complemento específico, que sería aquel destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad, y cuya cuantía no tiene relación alguna con el nivel asignado al puesto.

³⁸ El establecimiento de las retribuciones que se asignan a cada puesto de trabajo se realizó (y, apostillaríamos, se hace hoy en día) sin un mínimo análisis de los puestos y funciones a realizar, y desde el momento en que el salario del personal funcionario va a depender en mayor medida de las retribuciones complementarias que de las básicas –que son respecto de las que el poder político tiene mayor poder decisorio y valorativo–, podemos imaginarnos que la

No obstante, el sistema retributivo impuesto por la LMRFP no se aplicó de forma inmediata, pues resultó necesario aprobar previamente los catálogos de puestos de trabajo en los que se asignase el complemento específico. Piñar Mañas, a quien aquí seguimos, comentó en un interesante trabajo el primer proceso que se siguió en la elaboración de las primeras RPT. Casi en las mismas fechas en que se aprobó la LMRFP, el Ministerio de Economía y Hacienda encargó a la empresa Hay Ibérica la realización de un estudio sobre la clasificación y valoración de los puestos de trabajo de la Administración del Estado, al objeto de determinar los criterios que deberían seguirse al aplicar el nuevo sistema retributivo. Con las reservas que supone el hecho de que resulte literalmente imposible acceder directamente al informe Hay, dado el absoluto mutismo con el que la Administración gestionó el tema, podemos ofrecer, con cierto grado de aproximación, lo que fueron las líneas esenciales del análisis de los puestos de trabajo que se llevó a cabo. Los puestos se definieron como técnicos o directivos y operativos, y el análisis comprendió la misión, dimensiones, alcance y finalidades del puesto, siendo los principales factores o dimensiones de un puesto la «competencia» (saber), la «solución de problemas» (pensar) y la «responsabilidad» (actuar), factores que se cuantificaron en puntos, cuya suma daba el valor del puesto en puntos Hay. Sin embargo, la aplicación efectiva del sistema Hay a la realidad de la función pública española no fue todo lo objetiva y rigurosa que hubiera cabido esperar, pues el estudio Hay pretendió valorar todos y cada uno de los puestos de trabajo de la Administración del Estado, siendo obvio que conseguirlo habría supuesto una labor que hubiera requerido años para concluirla y que habría resultado inoperante. Por ello se eligió una muestra que en un principio se fijó en 1.200 puestos de trabajo, pero que más tarde se amplió hasta aproximadamente 1.500, clasificados en 23 áreas de actividad homogénea. Una vez valorados en puntos Hay los puestos incluidos en la muestra y extrapolados los resultados al resto, se obtuvieron unos primeros resultados, si bien se observó que, a igualdad de puntos Hay para varios puestos, no correspondían iguales retribuciones, elaborándose tres líneas de política retributiva –A, B y C, siendo la última aquella a la que mayor incremento retributivo correspondería– en las que se agruparían las áreas de actividad homogénea a que antes nos referíamos. A la vista de las anteriores consideraciones, es posible afirmar que uno de los pilares del nuevo sistema retributivo fue, sin duda, el complemento específico, cuya cuantía no tiene por qué fijarse en las leyes de Presupuestos (el art. 24 de la LMRFP disponía que la misma se reflejará «en su caso» en dichas leyes), lo que permitió al Gobierno un amplio margen de maniobra, que no desaprovechó. En efecto, en la actualidad dicho complemento constituye un porcentaje sustancial de las retribuciones totales de la gran mayoría de los funcionarios de niveles altos (a partir, fundamentalmente, del nivel 25)³⁹.

puerta de la arbitrariedad se dejó permanentemente abierta. Escuin Palop (1986, pp. 154 a 156) y Moreu Carbonell (1997, pp. 398 y 399).

³⁹ Piñar Mañas (1986, pp. 353 a 357). En cualquier caso, abundar sobre el hecho de que la desvertebración del funcionariado en puestos de trabajo se tradujo en una absoluta arbitrariedad del poder político a la hora de asignar complementos específicos. Sin afán de exhaustividad, no estaría de más citar –de entre las primeras que se dictaron al efecto– una serie de resoluciones de asignación de complementos específicos en la Administración del Estado, que –por supuesto– no tardaron en ser imitadas en su intención por las restantes Administraciones públicas. Así, por Resolución de 30 de abril de 1985, de la Secretaría de Estado de Hacienda, se ordenó la publicación de los Acuerdos del Consejo de Ministros

En fin. La LMRFP no hizo nada por sanar los males que aquejaban al corporativismo de nuestra función pública. Más mal que bien, peor que mejor, los cuerpos de personal funcionario eran una forma de agrupación profesional homogénea, un instrumento de organización y de racionalización objetiva de nuestra burocracia, que la citada LMRFP «extirpó» sin más –arrinconando los cuerpos al triple papel residual antes visto–, sustituyéndolo por la anarquía organizada de los puestos de trabajo, y eso fue lo peor, que la figura «cuerpo» no se perfeccionó y ni tan siquiera se substituyó por otra modalidad de agrupación funcional, provocando intencionadamente la «descoordinación motora» de nuestra función pública, pues –de una parte– el legislador de 1984 conservó un lado corporativo estático, integrado por el grupo de titulación y el cuerpo, introduciendo en aquella, de otro lado, una parte «sincopada» susceptible de una dinámica propia y ajena a la parte estática, parte «sincopada» que pivota en torno al puesto de trabajo, al nivel asignado al mismo, así como en torno al grado personal consolidado por el desempeño de puestos de un determinado nivel durante un tiempo concreto, y todo ello sin olvidar que el solapamiento de niveles entre los cinco grupos de titulación ocasionó un desdibujamiento del perfil profesional del «cuerpo», sufriendo con ello –junto al primer embate retributivo– un segundo embate, en este caso en la carrera administrativa⁴⁰.

de 2 de abril de 1985 por los que se fijaron los complementos específicos anuales correspondientes a los puestos de trabajo de los entonces Ministerios de Justicia, de Industria y Energía y de Cultura (Boletín Oficial del Estado núm. 135, de 6 de junio de 1985, y núm. 165, de 11 de julio de 1985), si bien no se asignaron a todos los puestos, sino tan solo a determinados puestos, a fin de que la retribución total de cada puesto de trabajo guardase la relación adecuada con el contenido de especial dificultad, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo. En lo que al Ministerio de Industria y Energía se refiere (Anexo I al citado acuerdo), la asignación de complementos específicos no pudo ser más caprichosa, y así, por ejemplo, se pudo observar que al puesto de trabajo de Jefatura de Sección Escala A del Gabinete del Ministro –con nivel 24– no se le asignó complemento específico alguno (p. 17.149), mientras que a igual puesto de trabajo en la Subdirección General de Planificación Energética se le asignó un complemento específico anual de 333.000 pesetas, esto es, 2.001,37 euros (p. 17.150). Por lo que respecta al Ministerio de Cultura (Anexo II a dicho acuerdo), frente a las 366.000 pesetas anuales (2.199,70 €) que –con carácter general– se asignaron a los puestos de trabajo de Jefatura de Servicio con nivel de complemento de destino 26, se observa que, a igual puesto en la Subdirección General de Personal, se le asigna un complemento específico anual de 500.000 pesetas, es decir, 3.005,06 euros (p. 17.155). Tales discrepancias sin sentido alguno se observaron también en el catálogo correspondiente al Ministerio de Justicia, donde, en su Oficialía Mayor, a tres puestos de Jefatura de Sección con nivel de complemento de destino 24 –Jefatura de Sección Escala A, Jefatura de Sección Central y Jefatura de Sección de Pagaduría Central– se les asignaron, respectivamente, unos complementos específicos de 0 pesetas, 485.000 pesetas (2.914,91 €) y 140.000 pesetas, esto es, 841,42 euros (p. 17.162). Algo muy parecido pudo observarse en sucesivas resoluciones dictadas en tal sentido y publicadas oficialmente a lo largo de la segunda mitad de 1985.

⁴⁰ Al efecto recordar que los intervalos de nivel fijados en el artículo 71.1 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado –intervalos que, por otro lado, son los aplicados supletoriamente por la práctica totalidad de nuestras Administraciones Públicas– fueron la puntilla, el descabello (acudiendo ahora al símil taurino) al sistema de cuerpos. Así, el personal funcionario perteneciente a cuerpos integrados en el Grupo de Titulación E podrían obtener puestos con niveles de cuerpos adscritos al Grupo D (del nivel 9 al 14) y al Grupo C (del nivel 11 al 14); el perteneciente a cuerpos integrados en el Grupo D podrían obtener puestos con niveles adscritos al Grupo C (del nivel 11 al 18) y B (del nivel 16 al 18); el personal funcionario de cuerpos adscritos al Grupo C podrían, a su vez, obtener puestos con niveles adscritos al Grupo B (del nivel 16 al 22) y A (del 20 al 22); por último, el personal funcionario adscrito a

6. LA «MEDICINA LIBRE» DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: QUE CADA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HAGA CON SU «CUERPO» LO QUE QUIERA

La aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP)⁴¹, supuso la generalización de una especie de «medicina libre» para que cada Administración pública hiciera con su «cuerpo» lo que quisiera. Si en 1984 el legislador básico desmontó el armazón corporativo (el único que existía) de nuestra burocracia, no contento con ello, aprobó un Estatuto que remite a cada Administración pública la posibilidad de articular casi con total libertad su función pública. Fuentetaja Pastor, en un certero diagnóstico sobre lo que supuso el nuevo EBEP en la articulación de nuestra función pública, señalaba que –con anterioridad al nuevo Estatuto– la relación del personal funcionario con la Administración se articulaba a través de una serie de vinculaciones organizativas que «posicionaban» a dicho personal según las mismas y lo insertaban, estática y dinámicamente, tanto en la Administración como en la función pública, pues todos los elementos estructurales ordenadores de esta (cuerpo, grupo, puesto, grado, etc.) incluían la potencialidad de su desarrollo profesional, habiendo transitado el EBEP de esta dimensión institucional de la carrera a una completa subjetivización de la misma al considerarla un derecho individual de los empleados públicos, máxime si se tiene en cuenta que el EBEP parte de la premisa de que los elementos de la función pública más conectados con la organización administrativa deberán ser definidos por cada Administración en el ejercicio de su potestad de autoorganización, pues –salvo en lo relativo a los grupos de clasificación profesional–⁴² el EBEP apenas dice nada sobre la estructuración objetiva o subjetiva del empleo público, permitiendo que las leyes de función pública configuren sus modelos propios basándose en elementos objetivos (puestos de trabajo), subjetivos (personal funcionario) o en ambos. Desde una perspectiva objetiva, continúa el citado autor, el EBEP sigue utilizando el concepto de puesto de trabajo, desfragmentado en las «funciones, tareas o responsabilidades» que le dotan de contenido⁴³, perspectiva funcional esta del puesto de trabajo que se encuentra presente por doquier en el Estatuto, pudiendo los puestos de trabajo ser objeto de agrupación y de ordenación en función de sus características, a fin de organizar la selección, la formación y la movilidad⁴⁴, ordenándose mediante los correspondientes instrumentos organizativos (por ejemplo, las actuales RPT). Ya desde una perspectiva subjetiva, Fuentetaja Pastor considera que de las disposiciones del EBEP se pueden extraer consecuencias relativas a una posible estructuración subjetiva de la función pública, reconociéndose que el personal funcionario ostentará una

Cuerpos del Grupo B podrían obtener puestos con niveles adscritos al Grupo A (del nivel 20 al 26). ¿Se precisa mayor prueba del fin del cuerpo como modelo organizativo de nuestra burocracia?

⁴¹ Cuya versión actual la encontramos en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁴² Que siguen, en esencia, la dirección marcada por los grupos de titulación del artículo 25 de la LMRFP, aunque adaptándolos a las nuevas titulaciones académicas.

⁴³ Artículo 73.2 del EBEP.

⁴⁴ Artículo 73.3 del EBEP.

«clasificación, grado o categoría»⁴⁵, pudiéndose agrupar colectivamente en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo⁴⁶, agrupaciones funcionariales que se deberán crear siempre por ley⁴⁷, y que se clasificarán en grupos, según la titulación exigida para el acceso a aquellas⁴⁸. En definitiva, el EBEP prima la ordenación objetiva del funcionario en etéreas «agrupaciones funcionales», posibilitando una cirugía «a la carta» a practicar por cada Administración pública.

Consecuencia de la estructuración (más bien, desestructuración) por parte del EBEP de la función pública en torno a los puestos de trabajo, el modelo de carrera administrativa diseñado por aquel supone –sin duda– el principal aliciente, junto al retributivo, para la prestación objetiva e imparcial del servicio público, y que ahora queda al arbitrio del poder político. En efecto. Tal y como vuelve a ilustrarnos Fuentetaja Pastor, el EBEP subjetiviza por completo la carrera administrativa, al vincular esta no tanto a la estructura de la función pública como al estatuto subjetivo del funcionario, desprovisto ya –añadiríamos nosotros– de todo referente organizativo neutro, caso de los cuerpos, escalas y asimilados, y es que la definición que hace el EBEP de la carrera profesional del personal funcionario no podía ser más abstracta: «Conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad»⁴⁹. Obsérvese que, ya en su definición, el derecho ha quedado rebajado al nivel de «oportunidades» y «expectativas», es decir, ha quedado a merced del Ejecutivo de turno. Sea como fuere, el EBEP presenta cuatro modalidades de carrera profesional, según se trate de carrera en sentido estricto o de promoción, pudiendo verificarse ambas horizontalmente (en el caso de la promoción interna, mediante el acceso a cuerpos de igual grupo o subgrupo de titulación, como ocurría antes) o verticalmente –mediante el desempeño de puestos de nivel superior, caso de la carrera profesional o, caso de la promoción interna, mediante el ascenso a cuerpos del grupo o subgrupo de titulación inmediatamente superior, como asimismo se regulaba anteriormente–, si bien el elenco ni siquiera es cerrado («entre otras», dice literalmente el artículo 16.3 EBEP), pues se trata de una regulación básica dispositiva de la que podrán valerse las leyes de función pública estatal y autonómicas; si bien interesa centrarse ahora en la primera y más original de las modalidades de carrera profesional, la carrera horizontal sin cambio de puesto de trabajo, para la cual el EBEP prevé la articulación de un sistema de elementos subjetivos (grados, categorías, escalones, etc.) que, por un lado, sustenten ascensos consecutivos y, por otro, tengan asignadas unas remuneraciones determinadas, de modo que el personal funcionario progresa subjetivamente pero no objetivamente, al no cambiar de puesto de trabajo, sistema este que –por tanto, y en última instancia– reduciría su virtualidad a las remuneraciones que cada grado, categoría o escalón tenga asignadas, siendo una progresión, pues,

⁴⁵ Artículo 73.2 del EBEP.

⁴⁶ Artículo 75.1 del EBEP.

⁴⁷ Artículo 75.2 del EBEP.

⁴⁸ Fuentetaja Pastor (2007, pp. 490 y 491).

⁴⁹ Artículo 16.2 del EBEP.

en las remuneraciones; pero ni hay ascenso ni progreso profesional, señalando el EBEP que se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional del funcionario, la calidad de sus trabajos, los conocimientos adquiridos, el resultado de las evaluaciones del desempeño de las que haya sido objeto y, por último y eventualmente, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida⁵⁰. Esta modalidad de carrera horizontal sin movilidad funcional, aunque sí retributiva, no dejaría de constituir una paradoja si atendemos al espíritu de los dos últimos estatutos funcionariales, pues constituye una vuelta a la denostada «clase» retributiva existente hasta la LMRFP.

Por lo que respecta a la estructura de la función pública de las comunidades autónomas, ya hace más de 30 años Escuin Palop nos recordaba que el sistema de cuerpos era el predominante, si bien nos ponía como ejemplo autonómico de sistema de empleo el adoptado entonces por la Generalidad Valenciana en su primera Ley de función pública⁵¹, que prescindió del cuerpo como elemento estructural de la misma –lo que no impedía la existencia de agrupaciones de personal funcionario en torno a funciones específicas a efectos de reclutamiento– previendo «clases» funcionales en los grupos A y B del sector de Administración especial y la figura de la «habilitación», que suponía la disgregación entre la selección y la provisión de puestos por personal funcionario previamente «habilitado» para participar en los correspondientes concursos, «habilitación» que se obtenía a través de oposición o de concurso-oposición⁵². Volviendo al presente, la estructura de la función pública autonómica puede resumirse en una frase: «Cuerpo sí, puesto mejor». Y es que un somero repaso, sin afán de exhaustividad, a la legislación autonómica sobre función pública⁵³ pone de manifiesto las siguientes orientaciones: en primer lugar,

⁵⁰ Artículos 17 b) y 20.2 del EBEP. Fuentetaja Pastor (2007, pp. 492 a 494).

⁵¹ Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Generalidad Valenciana, de la Función Pública Valenciana.

⁵² Escuin Palop (1986, pp. 217 y 223 a 227).

⁵³ Por orden cronológico de aprobación, tales normas legales son las que a continuación se relacionan: Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía; Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias; Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid; Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria; Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca; Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley de Cantabria 4/1993, de 1 de abril, de Función Pública; Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra; Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública; Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de la Murcia; Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León; Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia; Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana; Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha; Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

y salvo el régimen singular de Navarra (al que luego se hará referencia), todas las leyes autonómicas acuden a la combinación «cuerpo»-«puesto» para articular la función pública, si bien con absoluta preponderancia del segundo sobre el primero, al cual se reduce al papel de mera agrupación profesional a efectos de selección y de cuantificación de las retribuciones básicas, hablándose también –a la hora de estructurar los cuerpos, amén de su agregación en «grupos y subgrupos de titulación»– de «escalas», «categorías», «opciones», «especialidades», «órdenes de funciones», «itinerarios profesionales», «áreas funcionales»⁵⁴, etc., procediendo incluso algunas leyes a manifestar en su parte expositiva la necesidad de superar los males del corporativismo, de los que aquellas pretenden presentarse como «medicina»⁵⁵; en segundo término, algunas normas autonómicas contienen la inquietante previsión de que –a pesar de la irrelevancia del cuerpo y de la magnificación del puesto de trabajo– la ocupación de un puesto de trabajo no es un derecho adquirido del funcionario (?)⁵⁶; por último, algunas de las leyes autonómicas más recientes –o con reformas más recientes– recogen la posibilidad de una promoción interna temporal o provisional, con la condición de personal funcionario interino, a cuerpos de grupo o subgrupo igual o superior al de procedencia, siempre que se tenga la titulación exigida y se reúnan los restantes requisitos exigidos, lo que supone –sin más– un nuevo embate a los Cuerpos de personal funcionario de carrera, a su condición de tal, a su retribución y, por ende, a la necesaria objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública, y ello desde el momento en que el legislador autonómico deja en manos del poder político el diseño de los puestos, en ocasiones también el derecho objetivo a su desempeño, así como la promoción interna vertical, aun temporal⁵⁷.

⁵⁴ Vid. exposición de motivos y artículos 10, 17, 19 y 20 de la ley andaluza; exposición de motivos y artículos 20.1, 21.1 y 31.1 de la ley asturiana; exposición de motivos y artículos 31, 32.1 y 41.1 de la ley madrileña; preámbulo y artículo 23 de la ley canaria; exposición de motivos y artículo 39 de la ley vasca; exposición de motivos y artículo 7 de la ley riojana; artículo 15 del texto refundido aragonés; artículos 17.3 y 23 de la ley cántabra; artículos 18, 33.3 y 66 del texto refundido catalán; artículo 14 del texto refundido murciano; artículos 28 y 29 de la ley castellano-leonesa; exposición de motivos y artículos 21.1, 23, 32 y 34 de la ley balear; artículo 21.1 del texto refundido gallego; preámbulo y artículo 21 de la ley valenciana; exposición de motivos y artículos 1.2, 22 y 26.1 de la ley castellano-manchega; exposición de motivos y artículos 30.1, 32, 37.1, 37.2 y 37.5 de la ley extremeña.

⁵⁵ Vid. exposiciones de motivos de las leyes andaluza, madrileña, canaria y vasca.

⁵⁶ Entonces, cabría preguntarse a qué tiene derecho (adquirido o no) el personal funcionario ante la inexistencia de una vertebración corporativa y la existencia, por el contrario, de una articulación de la burocracia sobre la figura del puesto de trabajo. La conclusión parece clara: sin «cuerpo» ni «puesto». En tal sentido, *vid.* artículos 25.2 de la ley andaluza, 46 de la canaria y 52.1 de la murciana. Por el contrario, el artículo 33 de la ley valenciana declara, de modo coherente con la articulación de su función pública, que el personal empleado público tiene derecho al desempeño de un puesto de trabajo. Más preocupante es aun la extravagante previsión expresa contenida en el artículo 53.3 de la ley balear, conforme a la cual la adjudicación del primer puesto de trabajo tras la superación del correspondiente proceso selectivo será provisional cuando aquel sea singularizado o el personal funcionario no cumpla con los requisitos para su desempeño (entonces, ¿para qué ofertarlo?).

⁵⁷ En tal sentido, consultar el detalladísimo artículo 82 bis de la ley balear, cuyo apartado 2 permite acceder al Subgrupo A1 desde el C1, al A2 desde el C2 y al C1 desde una agrupación profesional. *Vid.*, asimismo, el artículo 52.7 de la ley murciana y la disposición adicional octava de la ley extremeña.

Ante tal desolador panorama de una función pública autonómica invertebrada y atomizada en un sin fin de puestos de trabajo, merece la pena destacar un ejemplo de «corporativismo objetivo» en el diseño de aquella, representado por la opción francesa de la Comunidad Foral de Navarra, adoptada ya hace más de 30 años por su primera legislación en la materia⁵⁸, opción que destacamos no por simple capricho, sino porque objetiviza la carrera administrativa y la retribución del personal funcionario, haciéndolas depender, no, *a priori*, del arbitrario y subjetivo sistema de puestos de trabajo, sino de la posición de aquel dentro de alguno de los cinco niveles de titulación que, como ejes y pilares de la ordenación funcionarial, se establecen al efecto, estructurándose cada nivel en siete grados o escalones de ascenso, y todo ello con independencia del cuerpo de pertenencia⁵⁹, consistiendo la carrera administrativa en la promoción interna vertical a niveles superiores y –dentro de cada nivel– en el ascenso de grado y categoría con criterios objetivos, entre los que computa la tan denostada antigüedad⁶⁰, estableciéndose –por último– un sistema retributivo equilibrado entre las retribuciones básicas, ligadas al nivel de pertenencia (al que se aplica un curioso índice de proporcionalidad o coeficiente multiplicador conforme cada nivel, que recuerda bastante al régimen retributivo anterior a la LMRFP) y a la posición o grado ocupado dentro del mismo, y las retribuciones complementarias ligadas al puesto de trabajo desempeñado⁶¹.

⁵⁸ Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del personal al servicio de la Administraciones Públicas de Navarra. Hoy, tal regulación se contiene en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Escuin Palop (1986, pp. 221 y 222).

⁵⁹ Así, el citado texto refundido nos dice que los funcionarios se integraran, de acuerdo con la titulación requerida para su ingreso y las funciones que desempeñen, en cinco niveles –A, B, C, D y E (art. 12)– comprendiendo cada uno de los niveles siete grados, quedando los funcionarios de nuevo ingreso encuadrados en el grado 1 del correspondiente nivel, pudiendo los funcionarios ascender gradualmente desde el grado 1 hasta el grado 7 de su respectivo nivel (art. 13).

⁶⁰ En tal sentido, decir que el citado texto refundido previene que la carrera administrativa consiste en la promoción de los funcionarios de un determinado nivel a los niveles superiores y en el ascenso de grado y categoría dentro de cada nivel (art. 14), realizándose la promoción interna vertical de nivel mediante la reserva de vacantes en las pruebas selectivas de ingreso para su provisión en turno restringido entre los funcionarios que reúnan los requisitos de pertenecer al nivel inferior de las vacantes convocadas, poseer la titulación exigida en la convocatoria y acreditar cinco años de servicios efectivamente prestados, no hallarse en la situación de excedencia y superar las correspondientes pruebas selectivas (art. 15). Por lo que atañe a la carrera administrativa dentro de cada nivel, decir que el personal funcionario podrán ascender sucesivamente desde el grado 1 hasta el grado 7 de su respectivo nivel, cualquiera que sea la especialidad de su titulación, formación o profesión, ascenso de grado que se realizara anualmente siempre que se haya permanecido durante, al menos, dos años en el grado anterior, no pudiendo permanecer más de ocho años en un mismo grado, con excepción de quienes hubiesen alcanzado el grado 7, beneficiándose un 10% del personal funcionario de los grados 1 a 6 del ascenso, por orden de antigüedad, al grado inmediatamente superior, pudiendo ascender por concurso de méritos al grado inmediatamente superior hasta un 10% de los funcionarios de los grados 1 a 6 (art. 16).

⁶¹ Son retribuciones personales básicas el sueldo inicial del correspondiente nivel, la retribución correspondiente al grado y el premio de antigüedad, constituyendo todas ellas un derecho adquirido inherente a la condición de funcionario, siendo retribuciones complementarias del puesto de trabajo el complemento de puesto de trabajo, el complemento de prolongación de jornada y el complemento de especial riesgo (arts. 40.2 y 40.3 del texto refundido), consistiendo el sueldo inicial en una cantidad igual para todo el funcionariado del mismo nivel, cualquiera que sea el puesto de

7. EL PREVISIBLE FUTURO DEL SISTEMA DE CUERPOS: LA «PARTE» DETERMINARÁ EL «TODO»

Llegados a este punto, se puede afirmar –a tenor de las posibilidades abiertas de estructuración de la función pública que deja el EBEP, y del sesgo atomizador de las más recientes reformas de la legislación autonómica en la materia– que la tendencia futura transitará desde la idea de «cuerpo», no ya hacia la de «puesto de trabajo», sino a la de «función no escalafonada», de modo que la estructura funcional quedará suspendida en la nada, sin «cuerpo» y sin «puesto». Al efecto, recordar que tradicionalmente quedaban fuera de la legislación general sobre función pública, por no constituir en sentido estricto personal funcionario de carrera conforme su definición legal, el funcionariado titular de las llamadas «plazas no escalafonadas», inamovibles con respecto a la plaza que ocupaban, si bien no integrados en cuerpo alguno, pues –en un sentido figurado– el personal funcionario titular de plazas no escalafonadas no podía «hacer carrera», por cuanto que no tenía la amplitud de escala del funcionariado perteneciente a cuerpos, quedando estancado a lo largo de toda su vida al servicio de la Administración, al sueldo y consiguiente categoría con que estuviese reflejada su plaza en los Presupuestos Generales del Estado; y en este aspecto no podía «hacer carrera», por cuanto que no podría obtener ningún ascenso, al no formar parte su plaza de escalafón y plantilla de cuerpo concebido jerárquicamente, y precisamente el giro «no escalafonada» quería indicar su no adscripción al escalafón de cuerpo alguno, y, por tanto, la imposibilidad de ir corriendo en este escalafón hasta alcanzar sus máximas categorías, no pudiéndose definir la plaza no escalafonada de espaldas a los Presupuestos Generales del Estado, por cuanto que el origen de esta expresión era eminentemente presupuestario, y, por tanto, se definían dichas plazas como aquellas que figuraban en los créditos de personal de los Presupuestos Generales del Estado, con dotación económica individualizada, sin formar parte de la plantilla de ningún cuerpo o escala de personal funcionario, situación esta a la que trató de hacer frente la LFCE, previendo su integración en cuerpos⁶².

Ello no significa otra cosa que la desvertebración pura y dura de nuestra función pública, iniciada a conciencia en 1984 y que continúa hoy de forma inexorable, desvertebración que ya nos anunciaron –entre otros autores– Nieto García y Parada Vázquez. Nos dice el primero que el núcleo central del agrupamiento profesional de los servidores públicos estaba constituido por los cuerpos, que vertebraban nuestra Administración pública, a falta de otra forma de estructuración, de forma eficaz, si bien los privilegios acumulados por determinados cuerpos superiores concitaron enemigos políticos enconados, lo que luego se tradujo en el desmantelamiento formal del sistema⁶³. Parada,

trabajo que desempeñen, sueldos iniciales de los distintos niveles que tendrán unos índices de proporcionalidad (A-2, B-1,65, C-1,35, D-1,15 y E-1) de modo que el sueldo inicial de cada uno de los niveles será el resultado de multiplicar el correspondiente índice de proporcionalidad por el sueldo inicial que en cada ejercicio presupuestario se señale para el nivel E (art. 41), consistiendo la retribución correspondiente al grado en un porcentaje del sueldo inicial del nivel respectivo: 7-54 %, 6-45 %, 5-36 %, 4-27 %, 3-18 %, 2-9 % y 1-sin retribución (art. 42).

⁶² Crespo Montes (1964, pp. 42 y 43); Garrido Falla (1964, pp. 386 y 387) y Toubes Herrero (1969, pp. 65 a 67).

⁶³ Nieto García (1996, pp. 36 y 37).

por su parte, nos recordaba que la marginación de la técnica corporativa sigue su curso inexorable, con lo que la posibilidad de volver al modelo original del corporativismo de servicio, en su versión de organización articulada a través de cuerpos jerarquizados que se responsabilizan del funcionamiento de los servicios políticos y que forman y disciplinan al personal funcionario, es cada vez más problemática, y, sin embargo, habría que intentar invertir los términos de la actual relación funcional de modo más favorable a la Administración, situando en paralelo la función pública con la dureza del modelo de empleo que se está imponiendo a escala mundial, potenciando todos aquellos mecanismos y elementos que aseguren al máximo la dedicación y entrega al servicio público, siendo la acomodación otra vez del régimen jurídico del funcionariado a las necesidades de cada uno de los servicios cuya responsabilidad se les encomienda, y no el ajuste de todo el personal funcionario a un estatuto general –al corsé de un sistema general–, un primer paso para recuperar la flexibilidad y la riqueza organizativa originaria, de forma que los cuerpos funcionariales y su régimen jurídico deberían adaptarse al terreno, a cada terreno, a los servicios públicos a su cargo y salir, escapar cuanto antes, de la «idolatría sistémica»⁶⁴.

La políticamente buscada «precarización» de la función pública no ha hecho otra cosa que empezar, buscando con ello la transición desde el funcionariado de «carrera» al funcionariado interino de «empleo», persiguiéndose con ello doblegar la voluntad de observancia de los necesarios deberes de objetividad e imparcialidad en la prestación de los servicios públicos, habiéndose pasado de valorar la «antigüedad» en el «cuerpo» a la «experiencia» en la «función», esto es, de valorar al funcionariado «veterano» a valorar tan solo al funcionariado «experto», «olvidándose» por el legislador que «antigüedad» es sinónimo de «experiencia», no de senilidad. En palabras del profesor Parada, la disciplina de la función pública solo se restablecerá si, como en las organizaciones militares y en las empresas privadas que encarnan el ideal de la excelencia –y como fue en el origen de los cuerpos de funcionariales decimonónicos–, se restablecen los grados personales de los funcionarios y se aprecia de nuevo la antigüedad como una preferencia, porque es esta –en cuanto acredita una mayor experiencia y lealtad a la organización, y no tanto titulaciones o actividades ajenas al servicio– lo que importa de verdad, debiéndose abandonar el taylorismo retributivo porque, más que un estímulo a los que más trabajan o más responsabilidades asumen, es una coartada para el abandono y la incuria de los que no resultan beneficiados por él, de forma que el personal funcionario debería ser retribuido otra vez por un solo concepto y debería confiarse (un tanto ilusoriamente, a nuestro entender) en que su propia emulación, los estímulos para el progreso en la carrera a través de los ascensos y los poderes disciplinarios hagan el resto para asegurar una óptima dedicación. En definitiva, continúa el maestro, volver a cuerpos funcionariales que se responsabilicen de por vida de su funcionamiento regular, cuerpos reducidos y jerarquizados y con un alto nivel de motivación no inferior al de los cuerpos militares, que mantengan la memoria institucional en los cambios políticos y que aseguren el perfeccionamiento doctrinal de los servicios que tienen a su cargo, sería una base de partida ineludible para sentar una Administración eficaz y honesta⁶⁵.

⁶⁴ Parada Vázquez (1999, p. 450).

⁶⁵ Parada Vázquez (1999, p. 451).

En cualquier caso, advertir ya desde ahora que la implantación del nuevo sistema de articulación de nuestra función pública ha hecho surgir nuevas «patologías» viejas, como el estancamiento profesional y la desincentivación. Al efecto, Nieto apuntaba ya hace más de 20 años cómo el estatus sociológico del funcionariado había descendido notablemente, perdiendo sus ventajas retributivas –al menos, en los escalones superiores de la función pública– y el ambiente de relativa «paz laboral» en el servicio por la inseguridad e impredecibilidad de la brusca intervención sindical, y –sobre todo– el personal funcionario habría perdido su consideración social y respeto por haber ingresado en un cuerpo tras superar unas oposiciones más o menos duras, sintiéndose literalmente maltratado por la Administración y foco de animadversión por una ciudadanía que siente un respeto mítico por la clase trabajadora del sector privado, y todo ello acompañado por una triple desmotivación económica, de expectativa profesional y de conciencia de ser útil⁶⁶. Además, todo ello no ha servido para «sanar» ciertos «males» ya antiguos, como ocurre con la todavía posible «patrimonialización» de funciones orgánicas por parte de ciertos cuerpos especiales y la indemnidad de los privilegios de algunos de ellos. Como señala en tal sentido Moreu Carbonell, las RPT demostrarían que no se ha acabado radicalmente con el sistema corporativo, desde el momento en que el principio de adscripción indistinta de los puestos de trabajo a cualesquiera cuerpos de funcionarios no llegaría hasta sus últimas consecuencias, pues nuestro actual sistema de función pública no acepta en toda su extensión el sistema abierto, ya que no se opta claramente ni por el sistema de selección –pensado para una estructura de cuerpos– ni por el sistema de provisión de puestos de trabajo propio del sistema abierto, y todo ello sin olvidar que la adscripción exclusiva de los puestos de trabajo a los cuerpos o escalas, «cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar»⁶⁷, ha servido para que determinados cuerpos hayan conseguido «monopolizar» ciertos puestos de trabajo, impidiendo que puedan ser desempeñados de otros cuerpos o escalas⁶⁸.

Antes de concluir la presente exposición, y más que nada para evitar malentendidos, tan solo añadir que no se ha pretendido defender los privilegios de los llamados «cuerpos superiores» o «cuerpos de élite», y mucho menos cuando alguno de ellos –y no hace tanto de eso– no ha podido tener peor carta de presentación por parte de algunos de sus miembros⁶⁹, sino que lo que se ha intentado transmitir es que la intención del legislador de 1984 –que fue el que inició el desaguiado– no fue combatir el corporativismo decimonónico y no tan decimonónico, sustituyéndolo por otra forma de estructuración más profesionalizada y neutra, sino que su intención confesa fue, lisa y llanamente, desarticular nuestra función pública en una anarquía de células funcionales –los puestos de trabajo– que desarmase al funcionariado frente al poder político.

⁶⁶ Nieto García (1996, pp. 135 a 138 y 161).

⁶⁷ Artículo 15.2 de la LMRFP.

⁶⁸ Moreu Carbonell (1997, p. 407).

⁶⁹ Sin necesidad de ser más explícitos, basta tirar de hemeroteca para encontrar disparates tales como tratar de confundir una retribución de capital con una retribución de renta (el ya mítico «finiquito en diferido»), o dislates de la envergadura de que «Hacienda no somos todos», y sin olvidar el bochornoso y poco ético comportamiento de algún funcionario en cargos políticos de la Unión Europea.

Dicho todo esto, ahora tocaría contar la verdad: si a la atomización del funcionariado unimos el proceso de progresiva sindicalización de la función pública, nos encontraremos –como resultado– el control político, que no jurídico, de aquella. Nieto ha sido muy claro al respecto: por parte de la casta política de nuestro país se habría operado una patrimonialización del Estado en sentido lato, entrando a saco en el mismo y rebañándolo en beneficio propio hasta sus últimos rincones, con grave deterioro de las instituciones públicas, transformando al Estado en una suerte de «Estado negocio» (sic), montándose con los sindicatos un mecanismo permanente de contra-organización, lo que ha desembocado en una «Administración deplorable» (sic) convertida en el «cortijo del partido gobernante» (sic) y en el campo de actuación de los sindicatos, habiendo optado el Ejecutivo por estos y sellando en consecuencia el destino de los cuerpos, y ello a pesar de que los sindicatos tienen una representación mínima en el empleo público, exceptuando el ámbito del personal interino y temporal de las categorías inferiores⁷⁰. Estas duras reflexiones del maestro sobre la sustitución de los cuerpos por los sindicatos fueron poco después remachadas por otro maestro, Parada, quien apostilla que la recuperación de las potestades públicas, ahora compartidas con los sindicatos, sería otro objetivo prioritario, lo que no supondría el negar la libertad sindical, sino el mantener la vida sindical fuera de las estructuras administrativas en las que habrían penetrado unos sindicatos no representativos, porque la representatividad no se mide, como debe ser, por el número de afiliados, de cotizantes, que no tienen los llamados sindicatos «de clase», sino por unas elecciones que ellos programan y organizan a su conveniencia⁷¹. Sin embargo, estos premonitorios pensamientos –a pesar de su lucidez y rigor– no han evitado el que hoy nuestra función pública se encuentre completamente invertebrada y a merced del poder político y sindical, una función pública que, como las medusas, carece de cerebro y de dientes.

Referencias bibliográficas

- Carreño Ayarza, J. (1974). Estructura de la Administración pública: Los Cuerpos de funcionarios. *Documentación Administrativa*, 160, 25-68.
- Crespo Montes, L. F. (1999). La reforma legal de la función pública española en los años sesenta. *Revista de Administración Pública*, 43, 337-398.
- Escuín Palop, V. M. (1986). *El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Alcalá de Henares (Madrid): Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. (2007). El Estatuto Básico del Empleado Público. *Revista de Administración Pública*, 174, 457-499.
- Gálvez Montes, J. (1966). Consideraciones sobre los Cuerpos de funcionarios. *Documentación Administrativa*, 99, 11-21.

⁷⁰ Nieto García (1996, pp. 7, 8, 15, 16, 30 y 168).

⁷¹ Parada Vázquez (1999, pp. 450 y 451).

- Garrido Falla, F. (1964). La nueva legislación de funcionarios públicos. *Revista de Administración Pública*, 43, 375-401.
- González-Haba Guisado, V. M.^a (1974). Reglamentos de los Cuerpos de funcionarios. *Documentación Administrativa*, 162, 113-125.
- González-Haba Guisado, V. M.^a (1976). Visión prospectiva de la función pública española. *Documentación Administrativa*, 170, 5-61.
- González-Haba Guisado, V. M.^a (1984). Trayectoria de la reforma de la función pública española (1977-1981). Exposición y aportaciones críticas. *Revista de Administración Pública*, 104, 179-242.
- Guitart de Gregorio, R. (1963). Clasificación por niveles de los puestos de trabajo. *Documentación Administrativa*, 72, 71-78.
- Gutiérrez Reñón, A. (1963). Sistemas de clasificación de puestos de trabajo. *Documentación Administrativa*, 72, 26-40.
- Morena y de la Morena, L. de la (1964). La clasificación de puestos de trabajo en la Administración española: El Decreto de 9 de abril de 1964 y la Orden para su desarrollo de 30 de junio siguiente. *Revista de Administración Pública*, 44, 301-319.
- Morena y de la Morena, L. de la (1965). El puesto de trabajo: su concepto y significación dentro de la organización y su valor como instrumento de la reforma administrativa. *Documentación Administrativa*, 85, 46-67.
- Moreu Carbonell, E. (1997). Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones públicas. *Revista de Administración Pública*, 144, 391-435.
- Nieto García, A. (1996). *La «nueva» organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Oliva de Castro, A. de la (1965). La articulación en Cuerpos de la función pública española. Origen, evolución y resultados ante la clasificación de puestos de trabajo. *Documentación Administrativa*, 96, 11-58.
- Oliva de Castro, A. de la y Gutiérrez Reñón, A. (1968). Los Cuerpos de funcionarios. *Documentación Administrativa*, 124, 11-70.
- Parada Vázquez, R. (1999). La degeneración del modelo de función pública. *Revista de Administración Pública*, 150, 413-452.
- Piñar Mañas, J. L. (1986). El nuevo sistema retributivo de los funcionarios y su aplicación. *Revista de Administración Pública*, 111, 345-371.
- Toubes Herrero, M. (1969). Régimen jurídico de los funcionarios de plazas no escalafonadas. *Documentación Administrativa*, 127, 65-88.