

LAS VICISITUDES DEL CUERPO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El Cuerpo administrativo como objetivo de la reforma. 3. Indeterminación legal de las funciones del Cuerpo administrativo. 4. La composición del nuevo Cuerpo. 5. El triunfo del paternalismo. 6. Una categoría del Cuerpo auxiliar. 7. El futuro del Cuerpo administrativo.

1.—INTRODUCCIÓN.

La Ley 105/66, de 28 de diciembre, aprobada recientemente por las Cortes, da una actualidad nueva al estudio del Cuerpo Administrativo. Creado por la Ley de Bases de 1963, los preceptos relativos a este Cuerpo han sido desarrollados por el Texto Articulado de dicha Ley de 7 de febrero de 1963, modificados por el Decreto-Ley de 3 de julio de 1964 y ahora por la Ley de 28 de diciembre de 1966. Cuatro disposiciones con rango formal de Ley —aparte de numerosas disposiciones reglamentarias— en el breve período de dos años y medio parecen sugerir que se trata de un Cuerpo de relevante importancia, al que el legislador y la propia Administración han dedicado una atención preferente a fin de modelar en detalle sus funciones, composición y situación relativa en el seno de la Administración.

Desgraciadamente, el examen detenido de las numerosas disposiciones que lo regulan y de la realidad departamental hacen aparecer una realidad muy distinta: un Cuerpo formado por aluvión —aluvión que se hace más heterogéneo a cada nueva disposición legal—, distribuido entre los distintos Departamentos en proporciones que son fruto del azar, y que no parece tener en ninguno de ellos una función propia y definida.

Ante esta contradicción entre apariencia y realidad conviene detenerse un momento para hacernos algunas preguntas fundamentales. ¿Cuál fué el objetivo perseguido por la creación del Cuerpo Administrativo? ¿Respondió esta creación a una necesidad real? ¿Qué factores han intervenido en su configuración actual? ¿Cuál es el lugar actual y el futuro previsible del Cuerpo Administrativo?

2.—EL CUERPO ADMINISTRATIVO COMO OBJETIVO DE LA REFORMA.

Una de las ideas claves de la reforma de la Función Pública emprendida en los años 1957-1962 era la creación de dos nuevos Cuerpos interministeriales —el Técnico y el Administrativo— que robusteciesen la unidad y solidez de la Administración Central, sirviendo de contrapeso a la tendencia tradicional hacia la dispersión y el cantonalismo.

En los trabajos preparatorios del Estatuto y en las ideas de quienes trabajaban en ellos, el indistintamente llamado Cuerpo Administrativo o Ejecutivo, se presentaba como básico en la estructura funcional. Sus funciones iban a ser todas las inherentes a esa zona amplia y esencial que se extiende entre los puestos de naturaleza directiva y los de pura ejecución y abarca las tareas de tramitación en su más amplio sentido, jefatura de unidades intermedias, colaboración en las tareas de estudio, planeamiento y control, coordinación de trabajos auxiliares y preparación de decisiones.

En definitiva, todas aquellas tareas que, sin requerir una formación universitaria o técnica superior y sin constituir en sí mismas una especialidad definida de carácter técnico o profesional de grado medio, exigen, sin embargo, una formación general sólida, el conocimiento general de las técnicas administrativas y de las materias propias a que se extiende la competencia del organismo de que se trate y la aplicación frecuente del propio criterio en la interpretación de Reglamentos, Instrucciones y directrices de trabajo.

La creación de este nuevo Cuerpo venía inspirada tanto por el estudio de la realidad española como por las experiencias extranjeras. El modelo de la *executive class* inglesa era aludido con frecuencia y su influencia se refleja claramente en los primeros anteproyectos del Estatuto de Funcionarios. Pero a la vez se tuvieron a la vista ejemplos de la Administración española, donde en algunas zonas aisladas existían Cuerpos de nombres diversos, pero que en definitiva venían a tener un perfil parecido al que se quería dar al nuevo Cuerpo: Cuerpos tales como el Administrativo de Aduanas, el Técnico de Correos, el de Ayudantes Comerciales, el Administrativo de Asuntos Exteriores, el de Estadísticos Técnicos (1), etcétera. En el resto de la Administración, la no existencia de Cuerpos como los mencionados hacía que las funciones de este tipo fueran desempeñadas por buena parte de los Cuerpos técnico-administrativos —la mayoría de los cuales tenía el carácter claramente mixto que su nombre sugería—, así como por distintos Cuerpos especiales de carácter superior y medio cuya formación no es la más indicada para estas funciones.

En la Ponencia presentada en la II Semana de Estudios para la Reforma Administrativa, CARRO MARTÍNEZ, entonces Jefe del Gabinete de Estudios encargado de la preparación del Estatuto, insistía en la necesidad de un «Cuerpo ejecutivo» o de «redactores», asignándole el papel de cu-

(1) Este cuerpo no debe confundirse con el Cuerpo de Estadísticos Facultativos, para el ingreso en el cual se exige titulación universitaria y cuyos funcionarios son los auténticos especialistas en este campo.

brir «los cargos intermedios de elaboración y preparación de las decisiones que deban adoptar los directivos» e incluyendo entre sus funciones muchas de «las que actualmente desempeñan en gran parte los denominados Cuerpos técnico-administrativos». Y al presentar el plan de clasificación de los funcionarios de la Administración Civil del Estado en cuatro escalones, colocaba en el segundo escalón al «Cuerpo ejecutivo», a la misma altura que los Técnicos Medios, entre los que cita expresamente a los Peritos, Ayudantes y Aparejadores.

A esta concepción eran inherentes una serie de medidas indispensables para su viabilidad:

a) Delimitación de las funciones atribuidas al nuevo Cuerpo mediante el establecimiento de criterios que permitiesen identificar los puestos de trabajo a desempeñar por los funcionarios del mismo.

b) Refundición en el nuevo Cuerpo de los Cuerpos o sectores de Cuerpos que venían desempeñando estas funciones.

c) Establecimiento hacia el futuro de un sistema de selección adecuado que atrajese al nuevo Cuerpo jóvenes de la formación y capacidad deseadas.

En los epígrafes siguientes veremos cómo han ido regulándose estos tres aspectos y cómo a través de esta regulación han ido perdiéndose de vista los primitivos objetivos.

3.—INDETERMINACIÓN LEGAL DE LAS FUNCIONES DEL CUERPO ADMINISTRATIVO.

Los largos trabajos preparatorios del «Estatuto» cristalizaron finalmente en la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963. Esta Ley creó el Cuerpo Administrativo —en forma un tanto indirecta— al establecer la lista de «Cuerpos generales» en la Base III, 1:

«Los Cuerpos generales de la Administración del Estado, de acuerdo con la titulación que se exija para el ingreso en los mismos, serán los siguientes:

- 1) Técnico.
- 2) Administrativo.
- 3) Auxiliar.
- 4) Subalterno».

Creado el Cuerpo, no se delimitan, sin embargo, sus funciones. Sólo hay en este aspecto la vaga declaración de la Base III, 2, aplicable a los cuatro nuevos «Cuerpos generales»:

«Corresponde a los funcionarios de los Cuerpos generales el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, con excepción de las plazas reservadas expresamente a otras clases de funcionarios en la correspondiente clasificación, conforme a lo que se prescribe en la Base VI».

A pesar de la concisión inherente a toda Ley de Bases, sorprende un poco que la creación de un Cuerpo nuevo de carácter interministerial y destinado a cumplir un papel importante en la estructura de la función pública no incluya una exposición genérica de las funciones que le son asignadas. Pero la sorpresa aumenta considerablemente cuando vemos que la imprecisión subsiste en el Texto Articulado de la Ley, promulgado por Decreto de 7 de febrero de 1964.

En efecto, aparte de repetir casi literalmente los preceptos de la Ley de Bases que hemos transcrito, el Texto Articulado sólo dedica a las funciones del Cuerpo Administrativo breves párrafos de los artículos 23 y 53.

El artículo 53, a), establece que

«los puestos de trabajo de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñados por funcionarios de los Cuerpos Técnico de Administración Civil, Administrativo y Auxiliar».

Y el artículo 23, 4, determina que

«los funcionarios del Cuerpo Administrativo desempeñarán las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico».

Después del Texto Articulado, la delimitación de funciones del Cuerpo Administrativo sigue adoleciendo de una increíble vaguedad. Expresiones como «funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa», «puestos de trabajo de carácter predominantemente burocrático» o «tareas de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico» no significan nada cuando las enfrentamos con las actividades reales de la Administración. Y si recordamos que el Texto Articulado fué redactado por la Comisión Superior de Personal, de la que forman parte —además de otros expertos— los Subsecretarios de todos los Ministerios civiles, esta vaguedad nos resulta aún más extraña. Apenas puede concebirse que personas que están tan en contacto con la multiforme actividad administrativa no pudiesen encontrar un modo más adecuado de definir la función del nuevo Cuerpo.

La explicación ha de buscarse en el contexto en que sitúa al Cuerpo Administrativo la Ley de Bases al fraccionar la función pública española en dos bloques tajantemente separados: los «Cuerpos generales», minoría sometida al Derecho común de la propia Ley, y los «Cuerpos especiales», expresión artificial que deja al arbitrio de regulaciones propias y distintas al 90 por 100 de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Este fraccionamiento va a condicionar el desenvolvimiento de las disposiciones posteriores, minimizando los objetivos que habían llevado a la creación del Cuerpo Administrativo. El nuevo Cuerpo no va a ser ya el conjunto de funcionarios destinados a desempeñar una zona de la actividad administrativa, sino un simple escalón intermedio en el esquema cerrado de los «Cuerpos generales». De este cambio de sentido da testimonio el propio preámbulo de la Ley de Bases, que —refiriéndose aún al «deseo de reformar la función pública en todos los niveles» a que responde la

creación del nuevo Cuerpo— sólo menciona como resultado práctico de tal creación el «liberar al Cuerpo Técnico de las funciones ejecutivas y secundarias que hoy desempeña».

Desde el momento en que se diluyen los primitivos objetivos, la delimitación de funciones pierde importancia y el Cuerpo Administrativo pasa a ser primordialmente un instrumento de reclasificación de funcionarios. Si el Cuerpo Administrativo ya no se concibe como destinado a cubrir una zona objetiva del quehacer administrativo, sus funciones no se definirán por aplicación de criterios funcionales, sino que serán el resultado de asignarle, con carácter residual, aquellas actividades desempeñadas por los antiguos Cuerpos técnico-administrativos que no va a asumir el nuevo Cuerpo Técnico.

Meses más tarde, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de junio, por la que se dictan instrucciones para la clasificación de puestos de trabajo, intenta cubrir la laguna legal al establecer en su apartado 4.2.2 que:

«Corresponden al Cuerpo Administrativo los puestos de trabajo que exigen cierta preparación administrativa, como tramitación e impulsión de expedientes, propuestas de resolución que no requieran una preparación técnica superior, aplicación repetitiva de Reglamentos, preparación de nóminas y datos estadísticos, actividades que impliquen una especial responsabilidad por manejo de fondos o por mando de unidades administrativas que agrupen puestos de trabajo de carácter administrativo y auxiliares y otras actividades de naturaleza análoga».

A pesar de su modestia, esta delimitación de funciones supone un paso adelante. Pero elaborada desde otra perspectiva y por otro órgano distinto, llegó tardíamente para influir en el proceso de formación del Cuerpo. La Orden citada se publicó en el *B. O. del E.* de 2 de julio, sólo dos días antes de la publicación del Decreto-Ley que, al alterar sustancialmente la composición prevista en la Ley de Funcionarios, modificaría el carácter del Cuerpo Administrativo.

4.—LA COMPOSICIÓN DEL NUEVO CUERPO.

Al no tener asignada en la Ley de Funcionarios una función bien delimitada, era evidente que el carácter del Cuerpo Administrativo vendría determinado por el número y clase de sus funcionarios.

La Base IV, en sus párrafos 1.3 y 1.1, determina que:

«Para el ingreso en el Cuerpo Administrativo se exigirá título de bachiller superior o equivalente».

«La selección de los aspirantes... se realizará mediante convocatoria libre y la práctica de las pruebas selectivas correspondientes. No obstante, se reservarán para su provisión en turno restringido... el 25 por 100 de las vacantes del Cuerpo Administrativo para los

funcionarios del Cuerpo Auxiliar que posean la titulación correspondiente y superen las pruebas selectivas que se establezcan».

Pero esta es una exigencia hacia el futuro. El carácter del nuevo Cuerpo —al menos en un principio— no va a depender de ella, sino de los funcionarios que se integren en el momento inicial de su constitución. De ahí la importancia crucial de las disposiciones transitorias que regulan este punto.

La disposición transitoria 1.^a de la Ley de Bases dispone que :

«Los Cuerpos Generales Técnico-Administrativos, Administrativos y Auxiliares de los distintos Departamentos ministeriales civiles... se declaran extinguidos a la entrada en vigor del Texto Articulado, debiendo pasar a integrar, de acuerdo con su naturaleza, los nuevos Cuerpos Generales».

Esta disposición viene completada en el Texto Articulado por la disposición transitoria 2.^a, 2, regla 2.^a :

«Integrarán el Cuerpo Administrativo :

a) Quienes perteneciendo a Escalas o Cuerpo Técnico-Administrativos, para cuyo ingreso se exija título universitario o de enseñanza técnica superior, carezcan de tal titulación.

b) Quienes pertenezcan a Escala o Cuerpo extinguido que se declare de naturaleza administrativa.

c) Quienes perteneciendo a Cuerpos o Escalas que se declaren de naturaleza mixta, administrativa y auxiliar, posean titulación adecuada para pertenecer al Cuerpo Administrativo o estén desempeñando funciones propias del Cuerpo Administrativo».

La fórmula adoptada deja abiertas varias interrogantes. La integración iba a depender, en primer lugar, de una posterior declaración sobre el carácter «general» o «especial» de cada Cuerpo y sobre la naturaleza administrativa o mixta de los declarados «generales». Y dada la falta de criterios claros en ambos aspectos, las dos declaraciones habían de hacerse con criterios forzosamente subjetivos y de oportunidad. Aún más, en el caso de los Cuerpos que pudieran ser declarados «generales» de naturaleza administrativo-auxiliar, la Ley utiliza, junto al criterio objetivo del título académico, el desempeño de «funciones propias del Cuerpo Administrativo». Este precepto rompe la vinculación establecida por la Ley de Bases y el propio Texto Articulado entre el nuevo Cuerpo y la titulación académica y —al no estar bien definidas las «funciones propias del Cuerpo Administrativo»— hacía necesaria una decisión caso por caso y fatalmente arbitraria.

La declaración sobre el carácter y naturaleza de los Cuerpos fué hecha por el Decreto de 26 de junio de 1964, en el que se declaran generales 56 Cuerpos de la Administración, atribuyendo naturaleza mixta técnico-administrativa a 19 de ellos, naturaleza administrativa a 5 y naturaleza auxiliar a 28.

De acuerdo con los términos de este Decreto, el Cuerpo Administrativo iba a quedar constituido por los funcionarios de los antiguos Cuerpos Técnico-Administrativos carentes de titulación universitaria y los procedentes de los cinco pequeños Cuerpos declarados administrativos. Y al no declararse ningún Cuerpo de naturaleza mixta administrativo-auxiliar, desaparecería el espinoso problema de analizar caso por caso las funciones desempeñadas. En términos absolutos esto suponía un total de unos 2.000 funcionarios cuyo origen aseguraba una considerable experiencia en puestos de carácter intermedio y una estimable conciencia de «clase media» administrativa. Aunque no respondiese ya completamente a los ambiciosos proyectos iniciales, la constitución del nuevo Cuerpo Administrativo ofrecía una aceptable base de partida hacia el futuro.

Lo malo es que el Decreto de 26 de junio nació muerto. En el mismo ejemplar del *B. O. del E.* (día 4 de julio) se publicaba el Decreto-Ley del día 3 que alteraba profundamente la regulación dada por la Ley de funcionarios a la composición del Cuerpo Administrativo y, como consecuencia, el carácter que iba a tener este Cuerpo.

5.—EL TRIUNFO DEL PATERNALISMO.

¿Cómo pudo producirse este resultado? Carente de una definición funcional adecuada en la Ley de Bases y el Texto Articulado y rota por este último la vinculación entre el Cuerpo y la titulación académica, la pertenencia al Cuerpo Administrativo se convirtió en una especie de categoría personal. Y, como era previsible, se desató una presión masiva de los funcionarios del Cuerpo auxiliar sobre los Subsecretarios y la Comisión Superior de Personal tendente a obtener la clasificación como mixtos de los Cuerpos Auxiliares, lo cual les abría paso a la integración en el nuevo Cuerpo. Al no existir el freno de una clara definición legal, las presiones se hicieron difíciles de eludir, y una vez más, siguiendo una constante tradición de la Administración española, las consideraciones paternalistas se impusieron a las medidas de reforma. Y como el declarar mixtos a los Cuerpos auxiliares pareció una medida excesiva, el legislador optó por mantener la legalidad formal en el Decreto de clasificación, publicando en la misma fecha un Decreto-Ley que daba satisfacción a las peticiones desde un planteamiento nuevo.

El Decreto-Ley de 3 de julio introduce dos innovaciones sustanciales:

a) Establece en cada uno de los Ministerios civiles una «Escala Técnico-Administrativa a Extinguir», en la que se integrarán los funcionarios procedentes de los antiguos Cuerpos técnico-administrativos carentes de titulación universitaria que, con arreglo a la Ley de Funcionarios, hubieran pasado a formar parte del nuevo Cuerpo Administrativo.

b) Integra en el Cuerpo Administrativo a todos aquellos funcionarios de los Cuerpos auxiliares que en 1 de enero de 1965 tuvieran en su Cuerpo la categoría de Auxiliar Mayor o retribución presupuestaria equivalente, o poseyeran título de bachiller superior o equivalente y cinco años de

servicios, o, habiendo ingresado por oposición libre, contaran con diez años de servicios.

Desde el punto de vista de la ordenación de la función pública, la promulgación de este Decreto-Ley supone un mal augurio para el éxito de la reforma emprendida. Derogar parcialmente por Decreto-Ley una Ley General de Funcionarios a los seis meses de promulgación es grave; lo es más cuando —como en este caso ocurre— las medidas parciales tomadas alteran una sistemática general. La medida renovadora más importante de la Ley de Funcionarios era la unificación de los «Cuerpos generales» —únicos a los que se aplica en su integridad— y la reclasificación de sus funcionarios en cuatro Cuerpos interministeriales. Y el Decreto-Ley citado viene precisamente a quebrar la Ley en estos puntos.

Respecto al Cuerpo Administrativo en concreto, el Decreto-Ley cambia sustancialmente su sentido. Es cierto que nada dice respecto a sus funciones, pero hemos visto ya anteriormente que las funciones de este Cuerpo iban a ser en la práctica un resultado derivado del número y clase de los funcionarios originariamente integrados en él y de los puestos de trabajo que viniesen desempeñando estos funcionarios.

Al crearse las «escalas técnico-administrativas» aparece un escalón intermedio entre el Cuerpo Técnico y el Cuerpo Administrativo que indefectiblemente va a relegar a este último a una zona inferior de la actividad administrativa. La proclamada función de «liberar al Cuerpo Técnico de las funciones ejecutivas y secundarias que hoy desempeñan no será cumplida ya por el Cuerpo Administrativo, sino por las Escalas «a extinguir» en tanto no se extingan efectivamente. Y puede preverse que los funcionarios del Cuerpo Administrativo, auxiliares seleccionados primordialmente en base a la antigüedad, seguirán desempeñando, con nuevos nombres, sus mismos puestos auxiliares durante mucho tiempo.

El planteamiento original del Cuerpo Administrativo quedaba así desvirtuado o, en el mejor de los casos, diferido durante un período considerable.

6.—UNA CATEGORÍA DEL CUERPO AUXILIAR.

Lo más curioso es que la integración masiva en el Cuerpo Administrativo no hizo sino agravar los problemas humanos entre los funcionarios procedentes de los antiguos Cuerpos auxiliares. La mayor parte de los integrados se dieron pronto cuenta de que habían conseguido un ascenso puramente formal, y la contradicción entre las expectativas despertadas y la situación real les ha hecho sentirse frustrados. Esta frustración es más acusada precisamente en el sector más preparado, que ha llegado a convencerse de que el acceso a través del turno restringido a un Cuerpo Administrativo con contenido real les habría ofrecido muchas más posibilidades de carrera que la integración automática en el actual Cuerpo degradado. Por otra parte, los funcionarios que siguieron en el Cuerpo auxiliar se sintieron discriminados injustamente y han multiplicado los esfuerzos para restablecer la igualdad con sus antiguos compañeros de Cuerpo. Fruto en buena parte de estos esfuerzos es la Ley de 28 de diciembre

que motiva esta recapitulación general sobre la trayectoria legislativa del Cuerpo.

Los cinco artículos de que consta esta Ley introducen dos modificaciones importantes en el sistema de ingreso previsto por la Ley de Funcionarios:

- Eleva del 25 al 60 por 100 el número de plazas reservadas a los funcionarios del Cuerpo auxiliar para su provisión en turno restringido.
- Faculta a los auxiliares que carezcan de título de bachiller para participar en el turno restringido siempre que posean diez años de servicio activo.

El aumento del porcentaje de plazas reservadas al turno restringido y la no exigencia de titulación son medidas importantes, no sólo por los efectos que se derivan de su aplicación directa, sino sobre todo porque suponen una ruptura del esquema general de la Ley y pueden ser un peligroso precedente hacia el futuro. Con todo, no vamos a entrar en su examen detenido, porque —por sorprendente que pueda parecer— el nuevo sistema de ingreso establecido por la Ley queda sin efecto en virtud de la disposición transitoria que figura en el mismo texto legal.

En efecto, por la disposición mencionada:

«Se extienden los beneficios del artículo 2.º del Decreto Ley 10/1964, de 3 de julio, a los funcionarios que en 31 de diciembre de 1964 formaban parte de Cuerpos o Escalas auxiliares de los distintos Ministerios civiles, que habiendo sido integrados en el Cuerpo General Auxiliar de Administración Civil procedan de Cuerpo o Escalas que no hubieran sido declaradas «a extinguir» o «a amortizar» por la disposición que las creó y que, sin derecho inicial a integrarse en el Cuerpo General Administrativo, hubiesen alcanzado o puedan alcanzar en lo sucesivo alguna de las condiciones que en dicho precepto se establecen, siempre que hayan permanecido en servicio activo desde su ingreso en la Administración y continúen en el mismo hasta el momento en que les corresponda el ingreso en el Cuerpo General Administrativo.

Los afectados irán cubriendo las vacantes que se hayan producido o se produzcan en el Cuerpo General Administrativo de las 6.109 figuradas actualmente en los Presupuestos Generales del Estado por el orden que, conforme a disposición reglamentaria, establezca la Presidencia del Gobierno».

El derecho a integrarse en el Cuerpo Administrativo *sin prueba selectiva alguna y a virtud de simple antigüedad* que había sido concedido a determinados funcionarios «con carácter excepcional y por una sola vez» por el Decreto-Ley de 3 de julio de 1964, se convierte ahora en el *modo normal de provisión de vacantes*.

En definitiva, la nueva Ley no hace sino terminar el proceso de identificación del Cuerpo Administrativo con el Cuerpo Auxiliar. Después de esta Ley, puede afirmarse que el Cuerpo Administrativo ha perdido todo nexo con los objetivos que dieron lugar a su creación. Formado por funcionarios que ingresaron como auxiliares, desempeñando puestos de trabajo de carácter auxiliar, el Cuerpo Administrativo no es ya, en resumidas cuentas, más que una categoría superior dentro del Cuerpo Auxiliar.

La significación actual del Cuerpo Administrativo en la estructura de la función pública española no puede entenderse desde los objetivos de la reforma ni desde una perspectiva funcional, pero nos resulta claramente comprensible si, prescindiendo de la nueva nomenclatura, lo consideramos como una supervivencia de la antigua categoría de Auxiliares mayores, parte integrante —aunque distinguida— del Cuerpo Auxiliar tradicional.

7.—EL FUTURO DEL CUERPO ADMINISTRATIVO.

Desvirtuados los objetivos iniciales por un proceso de degradación continuado, cabe preguntarse si existen aún posibilidades de reencauzar el Cuerpo Administrativo en forma de que pueda cumplir algunas de las finalidades para las que fué creado, o si, por el contrario, hay que considerarlo ya como uno más de los intentos fallidos de reforma. La Administración española sigue necesitando el gran Cuerpo ejecutivo que previeran los trabajos preparatorios del Estatuto, pero ¿puede servir de núcleo para su establecimiento el actual Cuerpo Administrativo?

La respuesta a esta pregunta depende de las mismas cuestiones que se presentaban en el momento de la creación del Cuerpo: definición de funciones, preparación de los funcionarios, atracción de candidatos adecuados.

Como definición funcional, hay que partir hoy —a pesar de su insuficiencia— del artículo 4.2.2. de la Orden de la Presidencia del Gobierno, transcrito más atrás. Pero hay que advertir que esta Orden yace hoy prácticamente olvidada. Dictada a efectos de clasificación de puestos de trabajo, su eficacia práctica depende de la realización efectiva de la clasificación, que se arrastra lánguidamente en un proceso que dura ya sus buenos tres años y que ha entrado en los últimos meses en una sospechosa paralización.

Si la clasificación se lleva a efecto, y si en ella se atribuyen al Cuerpo Administrativo los puestos cuyo contenido responde a las funciones previstas en la citada Orden, se planteará el problema de la preparación de los funcionarios del Cuerpo Administrativo para el desempeño de estos puestos. Y dada la heterogénea composición del Cuerpo, la preparación va estrechamente ligada al problema de provisión de puestos. Hay sin duda en el Cuerpo Administrativo muchos funcionarios de gran capacidad y estimable nivel de formación. Si la Administración cuida la formación cultural y técnica de estos funcionarios —y en este sentido pueden mencionarse los positivos resultados obtenidos por los cursos de perfecciona-

miento realizados en el Centro de Formación de Alcalá—, ellos pueden desempeñar los puestos de trabajo que resulten atribuidos al Cuerpo. Pero hay también en el Cuerpo Administrativo otros muchos cuya formación no les hace aptos para otras funciones que las auxiliares de carácter más elemental, y de ahí la decisiva importancia del sistema de provisión de puestos. Sólo un sistema que abandone radicalmente la antigüedad como criterio de promoción y valore exclusivamente la formación, general o especializada, puede asegurar que a los puestos que vayan atribuyéndose al Cuerpo accedan los funcionarios adecuados para desempeñarlos. Y en este aspecto no puede decirse que los criterios seguidos en el seno de la mayoría de los Ministerios, ni los baremos de apreciación de méritos establecidos por la Comisión Superior de Personal para los concursos, se orienten en esta línea.

Queda, por último, el acceso de nuevos candidatos. Si la Ley de 28 de diciembre de 1966 se interpreta rigidamente y se cubren todas las vacantes por auxiliares con la antigüedad requerida, los resultados serán catastróficos para el porvenir del Cuerpo. El paso automático establecido en ella no favorece ningún estímulo del perfeccionamiento por parte de los que van a ingresar en el Cuerpo Administrativo, aunque sí garantiza el envejecimiento de la edad media del Cuerpo. Sólo el acceso de jóvenes bachilleres a través de la oposición libre podría suavizar estas consecuencias. Y sólo la aparición de esta convocatoria, con un programa definido, puede dar al Cuerpo un perfil propio frente al exterior y restablecer un sentido de autoestima y superación entre los funcionarios que ya pertenecen a él. En este aspecto, la Comisión Superior de Personal podría quizá asegurar la existencia de una convocatoria libre periódica, acudiendo a la cláusula de excepción prevista en la disposición transitoria 2.^a, 5, del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios y no derogada por la nueva Ley:

«Cuando el número de funcionarios integrados en cada uno de los Cuerpos Técnico de Administración o Administrativo exceda del número de puestos de trabajo reservados a dicho Cuerpo en la oportuna clasificación, la Administración podrá disponer que los funcionarios sobrantes desempeñen, mientras subsista tal situación, plazas correspondientes a Cuerpos de categoría inferior, sin perjuicio de los derechos que por razón de Cuerpo les correspondan.

Las vacantes que se produzcan mientras subsista tal situación podrán proveerse conforme a lo previsto en la sección segunda del capítulo III, o bien considerarse como vacantes del Cuerpo que corresponda, cubriéndose conforme a lo dispuesto en la sección primera del capítulo II del mismo título».

Delimitación clara de los puestos, insistencia en la formación, promoción de los funcionarios más preparados y mantenimiento de la convocatoria libre, parecen ser las claves indispensables en que deberán orientarse todas las medidas relativas al Cuerpo Administrativo. Existen aún los cauces legales para llevarlas a cabo si se toma conciencia de lo que puede suponer este Cuerpo en la modernización de la Administración es-

pañola y si la Comisión Superior de Personal, los Departamentos ministeriales y el Centro de Formación y Perfeccionamiento realizan una acción coordinada en este sentido.

Desgraciadamente, la línea seguida en estos últimos años no inclina al optimismo. Tanto las disposiciones dictadas como los actos de gestión concretos han ido degradando constantemente el ambicioso proyecto inicial. La falta de visión global de los problemas de la función pública, la dispersión de la autoridad en materia de personal, la resistencia solapada y efectiva de los grupos de presión corporativos y el paternalismo tradicional de la Administración, han conseguido que un proyecto que aportaba una respuesta seria a las necesidades de la Administración fuese perdiendo progresivamente su razón de ser.

La regulación del Cuerpo Administrativo se muestra así como ejemplo paradigmático de lo que ha sido en nuestro país la llamada «Reforma de la Función Pública» a partir de la promulgación de la Ley de Bases. Una proliferación abrumadora de normas, dictadas al hilo de las preocupaciones del momento y de las presiones de grupo, que han alterado las situaciones tradicionales sin resolver ninguna de las grandes necesidades de la Administración, y que, al consolidar muchas situaciones viciosas y defraudar las expectativas de la generalidad de los funcionarios, hacen aún más difícil que en el futuro pueda acometerse una auténtica reforma.

ALBERTO GUTIÉRREZ REÑÓN