

APROXIMACIÓN A UN ESTUDIO DEL MODELO BUROCRÁTICO ESPAÑOL Y LA INFLUENCIA EN ÉL DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

Por Andrés Morey Juan.

Doctor en Derecho y Profesor de Ciencia de la Administración y
Derecho administrativo en la Universidad Cardenal Herrera-CEU de
VALENCIA (España)

En los años de la década de 1970, en España, por razón de la creación en 1964 del entonces denominado Cuerpo General Técnico de Administración Civil del Estado, hoy Cuerpo Superior de Administradores Generales del Estado, se produce un marcado interés por los estudios y análisis sobre la Administración pública, en el marco de la denominada Reforma Administrativa. Dentro de este movimiento resulta muy destacable la labor de estudio e investigación que propicia el profesor Baena del Alcázar, que desde su condición de catedrático de Derecho administrativo, ocupa la primera Cátedra de Ciencia de la Administración en España.

Fruto de su dirección son una serie de investigaciones y publicaciones sobre el poder de la burocracia española, que identifican a ésta con los altos funcionarios, titulados universitarios, que por razón del puesto que ocupan pueden influir en las decisiones más importantes de administración y gobierno, y de las que destacan las siguientes:

La determinación de efectivos en la burocracia española y el comportamiento burocrático; **Morey Juan, Andrés.**- Edit. Instituto Nacional de Administración Pública; Madrid 1977.

El poder de los Cuerpos burócratas en la organización administrativa española; **Pernaute Monreal.**- Edit. Instituto Nacional de Administración Pública; Madrid 1978

Poder de la burocracia y Cortes franquistas; **Bañón, Rafael;** Edit. Instituto Nacional de Administración Pública; Madrid 1978.

Como consecuencia de estas investigaciones y de las suyas propias, aparece una obra de gran importancia en el estudio del poder de la burocracia, española del citado profesor **Mariano Baena del Alcázar**, “*Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*” Edit. Tecnos; Madrid 1999.

Todos estos estudios partían de una situación estructural de la función pública española, de Cuerpos de funcionarios y en un Estado centralizado, sin perjuicio de los entes locales o Administración local. Antes de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de

1964, la estructura corporativa comprendía, desde el punto de vista del poder que nos interesa, una serie de cuerpos facultativos, titulados superiores, que consiguen su inamovilidad y escapan de las cesantías que se producen a mediados y finales del siglo XIX, al mismo tiempo que conforman sus propios estatutos o reglamentos corporativos. Destacan en estos cuerpos facultativos, también conocidos como “cuerpos especiales”, los de Abogados del Estado, los Cuerpos de Ingenieros (Industriales; de Caminos, Canales y Puertos; de Minas, principalmente) y otros, que dominan los Ministerios en los que desarrollan su actividad, tales como el de Industria, Obras Públicas, Hacienda, etc.

Frente a estos cuerpos facultativos, existe en cada Ministerio una organización de funcionarios a los que con carácter general no se exige una titulación superior o facultativa, salvo con el tiempo en los puestos superiores, y que se ocupan de la actividad administrativa “general”, que podemos identificar con la “burocrática” en el sentido común del término. Estos funcionarios no se constituyen en cuerpos, sino en Escalas: básicamente la Técnica administrativa y la Auxiliar. La Escala, significa la existencia de unos puestos ordenados de inferiores a superiores a los que se puede ascender por el transcurso del tiempo, por experiencia o por el logro de una categoría personal superior. El predominio de estos funcionarios en una actividad de la gestión de los procedimientos administrativos dirigidos a la producción de resoluciones o actos administrativos, hace que estos funcionarios que empiezan a denominarse de “Administración general” frente a la “especial” o facultativa, se vayan configurando como personas que requieren un conocimiento jurídico, en razón del procedimiento que deben aplicar y de las normas de su Ministerio y generales que deben conocer y dominar. La presencia de licenciados en derecho en la Escala Técnica y la exigencia de dicha licenciatura en muchos de sus puestos, junto con la consecución también de la inamovilidad, conseguida antes por los especialistas, hace que se vaya tomando constancia del importante papel de la denominada Administración General y que la distinción entre ésta y la Especial, pase a constituir un elemento estructural básico de la función pública española, todavía presente en la actualidad.

De este modo, y con el antecedente a finales del siglo XIX de una propuesta de conformación de estudios facultativos sobre la Administración pública o de creación de directivos en determinados Ministerios, principalmente en el de Gobernación, la base de la reforma que plantea la Ley de Funcionarios Civiles de Estado de 1984, es la creación de cuatro “ **Cuerpos** generales”, extinguiendo las escalas y la movilidad antes existente para pasar de un puesto a otro o de una a otra categoría, y exigiendo en cada uno de ellos una titulación determinada. Estos cuerpos

son: el Técnico de Administración Civil de Estado, en el que se exige titulación superior universitaria, pero en el que, asimismo, se exige un programa en el que impera el Derecho administrativo; es decir, se puede acceder con cualquier titulación universitaria, pero se debe superar el programa, predominantemente jurídico; el Cuerpo Administrativo, al que se exige el título de Bachillerato superior o equivalente y se le configura con funciones de apoyo al Cuerpo Técnico y de trámite y gestión ordinaria; el Cuerpo Auxiliar, con titulación de bachillerato elemental y tareas, en aquel momento preponderantemente mecanográficas, de despacho, cálculo sencillo, etc.; por último, el Cuerpo Subalterno con estudios primarios y principales tareas de porteo, custodia, vigilancia, etc.

Otra base de la reforma era el papel preponderante que se otorgaba, frente a la estructura corporativa, al puesto de trabajo. Este papel preponderante, tenía diversos fundamentos. Unos basados en elementos racionales y organizativos; de modo que el puesto de trabajo se consideraba como el elemento estructural básico cuyo análisis y estudio permitiría reorganizar la Administración pública y racionalizarla, distinguiendo claramente aquellos puestos que constituían el desempeño de una actividad profesional propiamente dicha, o de ejercicio de una titulación específica (es decir de Administración especial), de los que suponían el desarrollo de una actividad burocrática, en los que debían destacarse los de carácter superior que determinaban la necesidad de un conocimiento administrativo general, que, por ello, acababa siendo específico en “administración pública” (es decir, de Administración general), y en los que, a su vez, debían destacarse, o singularizarse, aquellos que precisaran de un diploma de directivo o de unos cursos de formación al efecto de su desempeño. Los puestos directivos se configuraban como propios para funcionarios del Cuerpo General Técnico.

Un tercer punto de honda repercusión para el futuro es el de la configuración de dos sistemas de provisión de los puestos de trabajo: el de concurso de méritos y el de libre designación; ambos calificados, claramente en la posterior reforma de 1984 como de mérito y capacidad. En 1964 todos los puestos se debían cubrir por concurso de méritos entre funcionarios, *salvo los que excepcionalmente se califiquen, a propuesta de la Comisión Superior de personal, como de libre designación*. Esta puerta abierta hizo que en las plantillas orgánicas aparecieran un gran número de puestos como de libre designación, coincidiendo con los de nivel superior y directivo. Mediante un reglamento de 28 de abril de 1965 se regula con más detalle el sistema y en la libre designación se establece que *los funcionarios nombrados para puestos de trabajo de libre designación podrán ser removidos libremente por la Autoridad que les designó*.

El análisis de puestos de trabajo que, forzosamente, el sistema conllevaba, en el fondo, se consideraba como aquel por el que se acabaría con el predominio burocrático de los poderosos cuerpos especiales, para consolidar una Administración general profesionalizada, mediante la clasificación de los puestos de trabajo, mediante la atribución de los burocráticos a los cuerpos generales y, claro está, los superiores al Técnico de Administración Civil. La lucha que se desencadena en el seno de cada Ministerio a partir de la reforma es clara y supone también la confrontación de poder entre el Ministerio de Presidencia, que administra y apoya la reforma y gestiona los Cuerpos generales, y el resto de Ministerios, en especial, como es lógico, con el de Hacienda, que tiene la llave económica y de dotación del presupuesto necesario y con importante tradición en cuerpos especiales con poder. La lucha acaba determinando: la aparición del Cuerpo General Técnico como cuerpo con poder o burocrático, en su sentido técnico y no corriente; el fracaso de la política de puestos de trabajo, sin una clasificación racional, sino de compromiso, por la que los puestos superiores de cada departamento, de carácter directivo, se clasifican indistintamente para todos los Cuerpos con titulación superior, y su provisión se realiza mediante el sistema de libre designación, que en la realidad se configura como un sistema de confianza; y, finalmente, con ello, se produce la desaparición y muerte de cualquier intento de configurar un sector o cuerpo de directivos públicos, como culminación de la carrera del administrador general. Todos sirven para directivos y los puestos de este nivel son de libre designación y, en consecuencia, pese a la calificación de sistema de mérito del procedimiento, queda configurado como sistema de pura confianza política pero entre funcionarios públicos.

De 1964 a 1978, se configura, pues, un panorama en el que en la estructura de poder aparece el Cuerpo General Técnico de Administración Civil, en el que sus miembros asumen, al margen de sus tareas diarias, un papel de teorizantes de la Administración pública y su reforma, de defensores de los estudios de Ciencia de la Administración, con incorporación de propuestas que participan tanto de fundamentos del modelo francés de función pública como del inglés y que dominan en el Ministerio de Presidencia. Pero esta teorización sobre la Administración pública, no tiene una traducción en la realidad, que queda configurada, por una estructura de poder compartida ahora por el Cuerpo Técnico y por una lucha por los puestos superiores, clasificados, prácticamente todos ellos como de libre designación. No obstante, el poder, en esta época es burocrático esencialmente, sin perjuicio de los matices y perspectivas más amplias que nos presente el estudio de elites, antes citado, del profesor Baena.

En esta situación de lucha, de reforma fracasada, surge el cambio político, el tránsito a la democracia y la Constitución de 1978, con la aparición de una nueva Administración territorial, descentralizada y autónoma, con competencias legislativas y, por tanto, en la ordenación de su propia función pública. Cada Comunidad Autónoma puede legislar en la materia, pero el Estado tiene competencia exclusiva en el dictado de unas bases a las que se tienen que sujetar las Comunidades Autónomas. Surge así la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuyo problema básico, sin olvidar el de las transferencias de personal o de medios del Estado a las Comunidades Autónomas, es el de garantizar la movilidad de todos los funcionarios estatales hacia otras Administraciones públicas territoriales y el de establecer unas reglas comunes sin afectar a la capacidad y potestad de organización de cada Administración pública. No podemos analizar aquí todas las consecuencias de esta Ley, pero me atrevo a destacar los siguientes aspectos o consecuencias:

Primero, la Ley trata de solucionar problemas que eran los que existían en el Estado centralizado, antes de la reforma y lo que hace es trasladarlos a las Comunidades Autónomas.

Segundo, como consecuencia, de lo anterior y de una doble inexperiencia -la del Estado respecto de una Administración descentralizada y la de las Comunidades Autónomas respecto de una Administración diferente de la central existente con anterioridad-, el modelo configurado por la Ley 30/1992 no reforma nada desde el punto de la Administración pública, si bien ésta está a partir de dicho momento regida por distintos poderes políticos y ejecutivos, conformados o dominados, por nuevos y diferentes partidos políticos y, con políticos y funcionarios sin experiencia en la conformación y gestión de políticas públicas, nuevas o antiguas. No hay reforma de la función pública lo que hay es reforma política.

Tercero, la transferencia de personal experto en la conformación, implementación, gestión y mantenimiento de políticas públicas no se realiza y el personal del Estado transferido desde la Administración periférica del Estado a cada Comunidad Autónoma, no tiene más experiencia que la de gestión administrativa de ejecución.

Cuarto, producida la desaparición del aparato burocrático del Movimiento, partido único durante la dictadura, y de la Organización Sindical, una importante partida económica en el campo de personal se incorpora a cada Comunidad Autónoma, que cuenta con suficiente presupuesto para incrementar sus plantillas.

Quinto, la organización política y burocrática en la Comunidades Autónomas crece y se configura con un nivel teórico y de responsabilidad, que es imposible de ser cumplido o cubierto con eficacia por el personal

existente y los políticos de turno. La apariencia, la copia de lo legislado por otros y la politización de los puestos de trabajo por el sistema de libre designación, es la regla general. La Administración central, ya no juega su papel y el Cuerpo General Técnico, ya no es nacional, por lo que circunscrito al ámbito central de un Estado sin apenas gestión, no puede contribuir a ninguna reforma, sino al servicio del político de turno, perdiendo su papel de contribuyente a la configuración de contenidos de Ciencia de la Administración, porque el laboratorio de análisis le desborda, ya que comprende las Comunidades Autónomas, que sólo conoce por referencia. No contribuye a la realización de políticas públicas eficaces, sino simplemente a dar forma a las deseadas por el gobierno correspondiente.

Sexto, el predominio de lo político y la patrimonialización por los partidos de una estructura política exagerada y de una administrativa politizada, mata a la Administración como parte técnica del poder; los burócratas de antes ya no existen -salvo en el caso de funcionarios que pasen a desempeñar cargos políticos-, se quedan en meros empleados o servidores del cargo político. Al político en esta situación no le preocupa la Administración pública, no la desea, pues la ve como un enemigo o contrincante que le puede restar poder y como un cúmulo de trámites y consideraciones opuestos a la urgente necesidad de respuesta que le acucia.

Séptimo, la libre designación es el instrumento que propicia esta situación y el elemento cancerígeno de la Administración pública profesional y técnica y subvierte el elemento jurídico y facilita la corrupción política.

Octavo, la carencia de experiencia, las urgencias del político, la política y el compromiso de la subvención, propugnan una privatización general de la gestión y también de la planificación de políticas públicas, y entre ellas la de formación de los funcionarios públicos, que se mueve alrededor de programas bien configurados teóricamente y aparentes, pero que en verdad no abordan los problemas reales del directivo público necesario, sino más bien del próximo a modelos gerenciales o empresariales, más apropiados para la gestión de servicios públicos. La Política y la Administración, con esta visión propia de las empresas privadas, se desconectan. El singular y verdadero directivo público no interesa, pues se presenta como poder público, como garantía de eficacia real y no aparente, racional y lenta, para el “tiempo” del político, y porque haría desaparecer parte de estructura política de la Administración pública y, por tanto, del empleo para los miembros del partido político y restaría subvención o contratación con el sector privado e, incluso, con las Universidades.

Noveno, nace con la libre designación un sistema de spoils system o de cesantías, con garantía eterna de puesto de trabajo, que conforma a todos

(políticos, funcionarios, sindicatos) y un sistema real de reserva de puestos que garantiza el personal interino permanente y profesional. Pero la organización, estructura y gasto sigue creciendo.

Décimo, se configura, así, un sistema de irresponsabilidad general incalificable.

Por lo tanto, en la situación actual, hay que considerar modificada la situación de poder de los grandes cuerpos en la organización administrativa, sobre todo de los administradores generales, técnicos de Administración general, con formación muy disminuida y sin independencia, y desaparecidas buena parte de las garantías jurídicas, hasta el punto de que cabe preguntarse si la Administración pública en general forma parte del sistema jurídico o únicamente se configura como un aparato de defensa a ultranza de las decisiones administrativas. Vuelve a surgir un predominio de los especialistas en la Administración pública y el generalista se queda en mero administrativo, salvo que realice funciones jurídicas en el seno de procedimientos administrativos.

Esta visión que expongo se produce a través de mi experiencia en la Comunidad Autónoma Valenciana, pero creo que es extrapolable al resto de las Comunidades Autónomas.

Para concluir, en una situación como la descrita, cabe preguntarse si el modelo burocrático weberiano subsiste y cuál es el existente. La verdad es que serias dudas se plantean al efecto, pero una conclusión más determinante, requiere de una mayor exégesis que desbordaría el objeto de este trabajo, por lo que quede, pues, como una cuestión abierta y como una conclusión provisional de cada lector.

Lo cierto es que un sistema que en sus inicios se presentaba como un medio de capacitación política y administrativa mayor y que proporcionaría más expertos en ambos campos, con posibilidad de contribuir en la nueva Unión europea, ha derivado en un sistema excesivamente politizado en carreras rápidas y cortas, no basadas en el mérito y capacidad, sino el partidismo, clientelismo y amiguismo, que quema rápidamente al personal y lo arrincona en una inactividad bien pagada. Todo ello afectando no sólo a una sola Administración pública, sino que la movilidad entre Administraciones públicas y los intereses burocráticos, pueden hacer que la reserva de puestos afecte a Administraciones distintas de aquella a la que se pasa a trabajar por libre designación, de modo que la temporalidad en el cargo o puesto se generaliza y transmite de unas Administraciones a otras, pues el funcionario accede a ir por libre designación siempre que se conserve un puesto de trabajo en la Administración de origen y,

normalmente el suyo y no otro, lo que propicia otro sistema de provisión de puestos que es el de la comisión de servicio, que garantiza dicha reserva. La consecuencia es que los sistemas de provisión de puestos de trabajo legales se utilizan poco, pero en especial el concurso el que menos. Todo ello hace que el personal interino y nombramientos de carácter provisional prosperen. Y el sistema de selección o las oposiciones o bien no se realizan o bien se subvierte, pues se barema y merita la interinidad, con lo que el que no ha alcanzado un puesto por este sistema, aun superada con brillantez la oposición o prueba selectiva, puede quedar sin plaza en la Administración. Se resiente otro sistema constitucional que es el de mérito y capacidad y para el político el personal interino es más dócil y obediente.

No es este un panorama alentador y nada tiene que ver con los esquemas legales de la función pública y del poder burocrático necesario para la eficacia jurídica y administrativa. La reforma política que primó sobre cualquier otra, ha producido una vuelta atrás en la configuración de la función pública española y aún sin haber asimilado las consecuencias, ya las modificaciones de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, apuntan a futuras modificaciones constitucionales o políticas que promoverían nuevas reformas de la función pública.