

# EN TORNO A UN PLANTEAMIENTO HISTÓRICO-JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA <sup>1</sup>

«En los equipamientos políticos de todas las épocas coexisten modelos que la historia va integrando progresivamente, cada uno de ellos dotado de una lógica interna que a su guisa combina el espacio, las tecnologías, los equipamientos y los destinatarios de la acción político-administrativa dentro de una estrategia diferenciada de ejercicio del poder.»

(HESPANHA, A. M.: *La gracia del Derecho, economía de la cultura en la Edad Moderna*, p. 127.)

SUMARIO I Introducción.–II La naturaleza jurídica de la Función Pública.– III Competencias y funciones –IV. Los Administrados – V Los funcionarios (bases de su proceso de institucionalización) – VI A modo de conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

Etimológicamente, el término función significa cumplir, ejecutar, desempeñar, en expresión de un contenido dinámico o, lo que es lo mismo, de una acción que tiene un propósito; de manera que función es aquella actividad de un órgano para la realización de un determinado fin. Cuando la función está referida a los fines del Estado se convierte en pública.

Tradicionalmente las expresiones función pública y funcionario han venido siendo asimiladas en su significación. Incluso en la actualidad se encuentran

---

<sup>1</sup> Un primer esquema de aproximación a este planteamiento fue publicado anteriormente por la misma autora, bajo el título de «Notas para una teoría de la Función Pública», en revista *A Distancia* (Madrid, Primavera 1995), pp. 65-68.

definiciones de función pública tales como: «es el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, junto con el régimen jurídico a que están sometidos, y la organización que les encuadra». En este tipo de definición <sup>2</sup>, que constituyen mayoría, la atención se centra de manera exclusiva en el elemento personal, quedando diluido el contenido dinámico del término función.

En el mismo sentido, y a pesar de que hoy día esté definitivamente superada la creencia de que el Derecho administrativo surgiera como una creación contemporánea, sin conexión alguna con el pasado, constituye un lugar común asegurar que la primera formulación legal de la función pública en nuestro país fue la acometida por el Real Decreto de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852 <sup>3</sup>, que por primera vez <sup>4</sup> dotara a los funcionarios de un estatuto jurídico. Como consecuencia de ello, el estudio de la función pública se ha venido ubicando exclusivamente en el sistema jurídico constitucional cuando, a propósito de la modernización institucional de la Administración decimonónica, fuera legalmente vertebrada.

Es esta una visión reduccionista que no tiene en cuenta que la función pública es una actividad institucionalizada propia de todas las sociedades complejas; que resulta incompleta a los ojos del historiador del Derecho y de las instituciones por considerar únicamente la vertiente orgánica de la función pública, y que constituye, a nuestro entender, un planteamiento erróneo que, por una parte, ignora a uno de los sujetos de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los particulares, y por otra, olvida la existencia de dos vertientes indisociables y complementarias que no pueden ser desconocidas en su conjunto a la hora de construir cualquier teoría de la función pública: la vertiente objetiva, así llamada en designación de la razón abstracta que inspira y justifica las acciones de los funcionarios al proyectarse sobre los administrados para conformar el orden civil racionalizado, imprescindible en todas las formas de Estado, y la vertiente subjetiva, integrada por aquellos organismos y funcionarios que la ejercen quienes, en efecto, hasta el sistema jurídico constitucional no lograrán formar parte de cuerpos especializados que les doten de un régimen jurídico que clarifique definitivamente su papel dentro del tejido institucional del Estado.

---

<sup>2</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo, II Organización y empleo público*. Madrid, 1995, p. 371

<sup>3</sup> Vid.: GARCÍA ENTERRÍA, E., «La organización y sus agentes: revisión de estructuras» en *La Administración española*, Madrid, 1985, p. 115

<sup>4</sup> En cualquier caso, la reforma de la función pública de Bravo Murillo estuvo precedida por determinadas modificaciones de la carrera administrativa efectuadas en la etapa absolutista y señaladas entre otros por: GARCÍA-GALLO, C. «El estatuto de los empleados públicos según los reales Decretos de 1844 y 1852», en *Anuario de Historia del Derecho Español* (en adelante *AHDE*), XLI (Madrid 1971), pp. 865-897; SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., *Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, 1995, pp. 206-207

Tratar de integrar ambas vertientes de la función pública (la objetiva y la subjetiva) constituye el propósito del presente trabajo, esbozando un planteamiento que se justifica en las aportaciones de la historiografía jurídica clásica reciente <sup>5</sup>, y que se orienta hacia la concepción estructuralista que entiende que la actividad administrativa conforma otra parcela de investigación sobre los orígenes del poder cuyo conocimiento no se agota en una serie de reglamentos, ni en una constelación de cargos como si únicamente fuera consecuencia de una voluntad arbitraria. El ejercicio cotidiano del poder político-administrativo (al que llamamos Administración) constituye desde esta óptica la estructura efectiva del poder por ser, ante todo, una realidad incorporada por los que habían de gobernar, a la propia sociedad y a otros elementos como el espacio, las estructuras humanas de la administración o la mentalidad administrativa <sup>6</sup>.

Tomando como punto de partida una definición genérica de función pública puede definirse como un gran aparato de relaciones que intermedian entre el Estado y la propia comunidad a la que éste dirige su actividad. Y así considerada, resulta ser una idea que engloba toda una serie de conceptos sectoriales a los que instrumentaliza (como son los de oficio, burocracia, servicio público o la misma

---

<sup>5</sup> El interés de los historiadores del derecho por la función pública como tema global (no individualizado en estudios de instituciones concretas o de figuras funcionariales aisladas, ni especificado en aspectos puntuales como la venta de oficios públicos o los mecanismos de control de los funcionarios), cuenta con algunas referencias bibliográficas indispensables, entre ellas: GARCÍA MARÍN, J. M., *El oficio público en Castilla en la Baja Edad Media*, Madrid, 1987; *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Madrid, 1986; «El dilema ciencia-experiencia en la selección del oficial público en la España de los Austrias», en *Revista de Administración Pública* 103 (Madrid 1984), «En torno a la naturaleza del poder real en la monarquía de los Austrias», en *Historia Instituciones Documentos* 11 (Sevilla 1984), GARCÍA-GALLO, A., «La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 289-306, MARTÍNEZ DÍEZ, G., «Los oficiales públicos de Las Partidas a los Reyes Católicos», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1971, pp. 121-137; BARRERO GARCÍA, A. M.<sup>a</sup>, «La materia administrativa y su gestión en el reinado de Fernando VII», en *AHDE* 53 (Madrid 1983), pp. 394-421; BENEYTO PÉREZ, J., «Burocracia y Derecho público: la conciencia y los medios del Estado en la España Moderna», en *Revista de Estudios Políticos* 95 (Madrid 1957); *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, LALINDE ABADÍA, J., *Los medios personales de gestión del poder público en la Historia española*, Madrid, 1970; TOMÁS Y VALIENTE, F., «Origen bajo-medieval de la patrimonialización y enajenación de oficios públicos en Castilla», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970; «Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 703-723; GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L., «Las Partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, CLIII, cuad. II, (Madrid, octubre-diciembre de 1963), GIBERT, R., «El origen clásico del funcionario español», en *Catálogo de la exposición El funcionario público en su trayectoria histórica*. Madrid, 1963, «El funcionario español de la época austriaca», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 257 y ss.; BERMEJO CABRERO, J. L., *Derecho y Administración pública en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1985.

<sup>6</sup> Cfr. HESPAÑHA, A. M., *La gracia del Derecho, economía de la cultura en la Edad Moderna*, Madrid, 1993, pp. 123-124

noción de policía); que presenta a lo largo de la historia formas diversas al estar vinculada a la realidad social e institucional de cada momento concreto, y que siempre mantiene una relación directa con la concepción política del Estado. Por tanto, la indagación del régimen jurídico de la función pública, como institución de Derecho público que forma un todo articulado, requiere la conjugación simultánea de elementos que proceden de dos ámbitos conceptuales diferentes: el de la evolución institucional del Estado (como agente captador de un cada vez mayor número de campos donde ejercer su actividad), que se concreta en la formulación abstracta de una serie de prestaciones que son proyectadas a los administrados, y el de la problemática que opera en torno a quienes se encargan en cada momento de materializar tales acciones <sup>7</sup> en nombre de quien ostente la soberanía.

Aún sin discutir el interés que el estudio orgánico de la función pública pueda tener en cada momento histórico <sup>8</sup>, la Historia del Derecho y de las Instituciones orienta su reflexión teórica hacia el conocimiento de los principios jurídicos que inspiran su naturaleza como institución de derecho público, desde una triple vía que indague lo que se hace (mediante el conocimiento de la evolución histórica de la Administración); a quién se hace (en la consideración de los administrados como uno de los sujetos de la relación jurídico-pública que establecen con la administración), y por quién se hace (en atención a los múltiples aspectos que integran, en cada momento, la problemática de los funcionarios).

## II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La recepción del Derecho común asentó una concepción acerca del origen del poder y su ejercicio, firmemente apoyada en los principios del Derecho romano: se trata de la teoría descendente del poder, actualizada desde el siglo XII por los comentaristas, según la cual sólo el príncipe, en personificación del Estado y como vicario de Dios en la tierra que carece de superior en lo temporal <sup>9</sup>, es considerado fuente de toda potestad <sup>10</sup> que puede, a su vez, delegar en magistrados y oficiales para que la ejecuten en su nombre.

Al mismo tiempo, el perfil de la actuación de estos oficiales y magistrados quedó configurado por los canonistas al conferir al concepto de «*officium*», importado desde el Derecho público romano, la particularidad añadida de ser un

---

<sup>7</sup> Queda excluido de este análisis el estudio de las instituciones de Derecho público que articulan en cada momento histórico la acción del Estado y la actuación de los funcionarios

<sup>8</sup> Sobre este aspecto puede consultarse, entre otros, BARRACHINA, J., *La Función Pública, su ordenamiento jurídico*, Parte General, I. Barcelona, 1991

<sup>9</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, Madrid, 1959, pp 20-25, 38 y ss.

<sup>10</sup> GARCÍA MARÍN, J. M., *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Madrid, 1986, pp. 27-45.

haz de atribuciones y deberes no ya meramente éticos sino propiamente jurídicos, y haciendo corresponder su contenido con la noción de «munus», deber, servicio u obligación que acompaña a todo oficio público, como si se tratara del reverso de la facultad o atribución que contiene<sup>11</sup>, y que en nuestro país quedó ya claramente proyectada en el ordenamiento jurídico alfonsino de *Las Partidas*, desde donde fue posteriormente recogida en las Ordenanzas Reales de Castilla y en Recopilaciones posteriores. Finalmente, como contrapeso, la vertiente feudal del Derecho común aportaría un marcado carácter contractual a la relación de oficio que se advierte en una interpretación específica del poder, según la cual éste emana de Dios y reside en la comunidad que lo trasmite al rey para que lo gestione. Resultando de ello, por una parte, que la figura real aparece desposeída de dominio, aunque investida de facultades de administración, es decir, más como «gestor negotiis» que ejerciera el poder en calidad de usufructuario que como «dominus», que debe ejercer siempre teniendo en cuenta la justicia y la utilidad pública<sup>12</sup>, y por otra, que entre el rey (como oficial mayor) y sus oficiales se establece un nexo cuajado de elementos de vasallaje y encomendación.

Esta doctrina reproducía fielmente la idea germánica de la autoridad y fue ampliada por la tradición isidoriana dando cuerpo a la teoría medieval pactista para emerger, de la mano del Derecho común que la moldeó mediante el entrecruce de materiales conceptuales de procedencia diversa y contradictoria, marcando una tendencia a elevar la persona del soberano como detentador de un poder no absoluto, aunque sí dotado de un ámbito de acción muy amplio y situado por encima de la comunidad cuya dirección le está confiada. Venía a fijar, en definitiva, una concepción por una parte opuesta a la concepción feudal/patrimonial del poder público y, por otra, también opuesta a la exaltación absoluta del soberano, identificando la autoridad con la función pública y ubicando las relaciones del monarca con la comunidad dentro de una corriente de derechos y deberes recíprocos, según la cual existe, entre cada individuo y su soberano, un verdadero vínculo jurídico que impone obligaciones mutuas.

Sobre esta concepción se abrió paso a lo largo de toda la Edad Moderna una idea de función pública conectada con los valores de utilidad pública y bien general que frecuentemente aparecen en tratadistas de los siglos XVI y XVII como Bermúdez de Pedraza<sup>13</sup>, Alfaro, Mastrillo, Otero, etc., indicando la preponderancia

---

<sup>11</sup> Vid. SOUTO PAZ, A, «Consideraciones en torno a la evolución del concepto de oficio en el Derecho canónico», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 161-182

<sup>12</sup> ARIÑO ORTIZ, G, «Derechos del rey, derechos del pueblo (apuntes para la configuración histórica del principio de materias reservadas)», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, p. 49

<sup>13</sup> Sobre el significado y la obra de Bermúdez de Pedraza véase GIBERT, R., «El funcionario español de la época austriaca», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 257 y ss

que la idea de servicio al reino había adquirido tras formularse en la conciencia de que para el detentador de un oficio público –fuera el rey o cualquiera de sus oficiales–, el hecho de estar investido de autoridad pública comportaba una serie de obligaciones de insoslayable cumplimiento para con la comunidad que indudablemente postulaba una cierta intervención de ésta. Más adelante, exigencias del bien público serán las que hagan indispensable la existencia de un sistema de oficios <sup>14</sup>, de un «ordo officiorum» para el servicio de la administración y, en definitiva, de los intereses del reino <sup>15</sup>.

Así, al quedar la soberanía definitivamente asociada a la idea de deber y de servicio que hay que prestar al cuerpo social, la función pública se convirtió en el brazo articulado del monarca, pero también en el reducto en el que cristalizaban los límites de su poder omnímodo. Y aún presentando numerosas diferencias con lo que más tarde será la función pública contemporánea, se apuntaba ya la idea, reelaborada posteriormente por Hegel, de una relación mutua entre el Estado y la sociedad civil como única viabilidad para un sistema social racional.

### III. COMPETENCIAS Y FUNCIONES

La creación del Estado moderno supuso la formación de un poder fuerte aunque no absoluto <sup>16</sup> que se extendió, paulatinamente, sobre la totalidad de los súbditos y del territorio sometido al mismo rey, abarcando progresivamente bajo su esfera un cada vez mayor número de campos de acción, que hasta entonces habían escapado de la función rectora del monarca por estar en manos de otras entidades (la Iglesia, los gremios, las cofradías o las hermandades) que tradicionalmente cubrían el ejercicio de la función pública, o al menos la realización de la mayor parte de los servicios públicos. Desde la Baja Edad Media la actividad esencial del Estado adoptaría un sentido dinámico y creativo, moderador de actividades y servicios de interés público y situados más allá del contenido material de justicia y gobierno que hasta entonces había desempeñado y que estuvo acompañado de una indudable modernización de los medios de la administración, no exclusivamente a cargo de la Corona como recuerda M. A. Ladero <sup>17</sup>. Y esta actividad del Estado aplicada sobre materias nuevas determinó, por una parte, el incremento de las competencias y, por otra, la necesaria diversificación funcional en la diferenciación y la especialización de órganos y funcio-

---

<sup>14</sup> GARCÍA ENTERRÍA, E., *o c*, pp 103-106

<sup>15</sup> GARCÍA MARÍN, J. A. *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Madrid, 1986, pp 83-149.

<sup>16</sup> Vid VICENS VIVES, J., «Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII», en *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Barcelona, 1974, pp. 105-108.

<sup>17</sup> LADERO QUESADA, M. A., «Poder y Administración en España», en *Congreso Internacional de Historia El Tratado de Tordesillas y su época*, Madrid, 1995, p. 64.

narios <sup>18</sup>. Desde el siglo XIII al menos en el ámbito de la Corona castellana se esbozaba ya un panorama funcional que abarcaba cinco grandes apartados o materias:

De política económica (dentro de la cual el Estado se interesa por la protección y el fomento de las actividades mercantiles, con especial atención a las relaciones de comercio internacional; por la regulación de pesos y medidas, y por la concesión de ferias y mercados). De política social (en la que la acción del Estado se extendía hacia el terreno de la beneficencia y de la asistencia así como al sanitario y demográfico, con medidas contra la vagancia y la mendicidad). De política militar (fundamentalmente de signo colonizador y repoblador). De política educativa (donde la acción gubernativa se materializa en una variada serie de medidas tales como la fundación de estudios generales..., la expedición y control de títulos académicos y profesionales..., etc.). De otros servicios de utilidad pública (como obras públicas, transportes, correos, comunicaciones..., urbanismo).

Ciertamente, a pesar de la existencia de medidas ocasionales clasificables en el cuadro anterior, la actividad del Estado no alcanzó entonces una trayectoria omnicompreensiva ni continuada, quedando su acción hasta el siglo XVI enmarcada preferentemente dentro de los estrictos ámbitos funcionales medievales de crear leyes, juzgar y gobernar. En ese siglo serían la preponderancia de lo fiscal; la renovación de la táctica militar y, sobre todo, la colonización de América, los tres vectores que orientaron definitivamente la actuación del Estado hacia campos nuevos como la navegación y el comercio, la explotación de minas, la educación y la sanidad de los indios o el fomento científico como base operativa de una reorganización administrativa <sup>19</sup>. Todo ello condujo a una necesidad de diferenciación <sup>20</sup> de funciones diversas dentro de la competencia del Estado (en Castilla e Indias: gobierno, justicia, hacienda y guerra), operativa durante toda la Edad Moderna.

Pero al tiempo que se ampliaban competencias y se diferenciaban funciones, la propia evolución del Estado moderno se mostraba incompatible con la creación de estructuras institucionales rígidas que pudieran restar en un momento determinado operatividad a la acción del monarca, siendo este el marco en el que deben analizarse ciertas situaciones aparentemente contradictorias como la atri-

---

<sup>18</sup> BENEYTO PÉREZ, J., *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, pp. 337 y ss.

<sup>19</sup> Cfr. GARCÍA-GALLO, A., «La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración* Madrid, 1971, pp. 289 y ss. También BENEYTO PÉREZ, J., «Burocracia y Derecho público la conciencia y los medios del Estado en la España Moderna», en *Revista de Estudios Políticos* 95 (Madrid 1957).

<sup>20</sup> Diferenciación que es apreciable desde principios del siglo XVI en documentos oficiales como las Instrucciones a los virreyes, donde se da un tratamiento perfectamente diferenciado a los asuntos de guerra y de justicia.

bución a algunos centros de competencias (bien órganos, bien funcionarios), de funciones ajenas a las que propiamente les correspondían, o como la asignación a una misma persona de dos o más cargos diferentes. En efecto, con frecuencia, a lo largo de toda la Edad Moderna, el monarca en Castilla y en Indias ante imperativos surgidos del ejercicio directo de la función pública, cambió, modalizó, suprimió o añadió atribuciones y competencias que deformaban y confundían continuamente el entramado institucional, alejando con ello la posibilidad de alcanzar una articulación legal sostenida para la función pública y dando corporeidad al principio de flexibilidad adaptativa de las instituciones, uno de los característicos del Estado moderno <sup>21</sup>.

Sin que ello contradiga la evolución operada por la diferenciación de funciones que articula lo que entendemos por una función pública completa, podemos afirmar que en la Edad Moderna la estructura del aparato administrativo español arrastraba aún las secuelas del consiliarismo feudal <sup>22</sup>, dándose en él una consideración unitaria y pluriforme de la materia administrativa a la que correspondía una función pública estructurada de manera diversa y atípica, generada por realidades distintas. Y pese a que la lógica de la monarquía autoritaria requería la concentración del poder, la constitución del Estado era de hecho confusa y depositaba parcelas de poder en una red institucional formada por Consejos, Juntas, Cancillerías, Audiencias, Diputaciones, etc., cuya actuación era sumamente difícil reducir a unidad de criterio <sup>23</sup>.

Desde el último cuarto del siglo xv la competencia del Estado se fue concretando y delimitando en un doble sentido. Primero mediante la división de negocios en materias y su gestión por otros tantos negociados ya operada en el reinado de los Reyes Católicos mediante el deslinde de las materias judicial y gubernativa (en Castilla e Indias) y la atribución de su gestión a órganos distintos, o a los mismos órganos, aunque en actuaciones distintas y bien diferenciadas. Posteriormente, en los siglos xvi y xvii, con la subordinación de los negocios de hacienda y guerra a los respectivos Consejos que supuso, si no ya la subordinación del régimen tributario y militar en todo el Estado, sí la posibilidad de ejercitar una acción

<sup>21</sup> Cfr.: PÉREZ-PRENDES, J. M., *La Monarquía Indiana y el Estado de Derecho*, Valencia, 1989, pp 23-37.

<sup>22</sup> A los efectos materializados en la Península, desde el siglo xv, en dos modelos administrativos diferentes. El castellano caracterizado por la especialización de los organismos centrales y por el importante grado de los organismos territoriales a las directrices de la Corona; y el de la Corona de Aragón, donde la alta administración se inspira en el principio de pluralidad territorial. Cfr. VICENS VIVES, J., *o c*, pp 119-126.

<sup>23</sup> De hecho, en el ámbito de las instituciones político-administrativas, los intentos de reforma de los Consejos acometidos en el siglo xvii, consistentes en la proliferación de Juntas, trataban de lograr una alternativa funcional ágil y manejable de estos organismos. Vid. TOMÁS Y VALIENTE, F «El poder político, validos y aristócratas», en *Nobleza y Sociedad en la España Moderna*, Madrid, 1996, pp 141-155.

coordinada por un mismo órgano rector para algunas materias. Y más adelante a través de la especialización que supuso la creación de Juntas «ad hoc»<sup>24</sup>.

La división de negocios en materias puesta en marcha desde el reinado de los Reyes Católicos daría lugar a la aparición de Secretarios con funciones propias en orden al despacho de determinado tipo de asuntos, y que dio resultados favorables allí donde se puso en práctica, explica que más adelante, en el siglo xvii, la administración borbónica tratase de generalizar el sistema por la doble vía de suprimir o desplazar a los órganos que aún se ocupaban indistintamente de gobierno y justicia<sup>25</sup>, y de reunir lo que afectaba a una u otra materia, en toda la monarquía, bajo un solo órgano y dirección.

En el siglo xviii la materia administrativa aparecía diferenciada ya en cuatro causas: justicia, policía, hacienda y guerra, de las cuales las de justicia, hacienda y guerra encontraron cauce en sus respectivas Secretarías de Estado, pero no así la causa de policía, cuyos asuntos fueron objeto de la atención de las otras Secretarías hasta el primer tercio del siglo xix<sup>26</sup>.

En el siglo xix tendría lugar una definitiva ampliación de competencias de la Administración: abastecimiento, sanidad y beneficencia, fomento, enseñanza y cultura, y orden público<sup>27</sup>, requerían una nueva organización administrativa, que se extenderá ya por todo el territorio nacional describiendo una parábola orgánica ordenada por una Administración pública omnicomprendiva a la que ya no era indiferente ninguna de las necesidades de la comunidad: desde la creación de hospitales provinciales o de escuelas primarias, hasta la construcción de cementerios. La organización entera del país pasó a constituir el marco de la acción administrativa desglosada en las esferas central, territorial y local.

#### IV. LOS ADMINISTRADOS

Por su parte, el de administrado es un concepto que engloba tanto a personas físicas como a personas jurídicas, para configurar lo que en terminología administrativa se denomina un centro de imputación. Pero, ciñéndonos al ámbito general del Derecho público, administrado es todo sujeto de derecho que se encuentra en una situación de subordinación respecto a la Administración pública (lo que no significa que sea siempre un sujeto pasivo), y que posee un *status* jurídico del cual surgen derechos y obligaciones.

---

<sup>24</sup> Sobre la significación y la mecánica de las Juntas puede consultarse el trabajo de SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. M., *Las Juntas Ordinarias, tribunales permanentes en la corte de los Austrias*, Madrid, 1995.

<sup>25</sup> Sobre esta evolución, resulta muy esclarecedor el trabajo de CASTRO MONSALVE, C., *Campomanes Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, 1996.

<sup>26</sup> Cfr. BARRERO GARCÍA, A. María, «La materia administrativa. », p. 395

<sup>27</sup> *Ibíd.*, pp. 398-421.

Según este concepto, entre el Estado y los administrados se entiende establecida una relación constante de dependencia mutua que reside en la propia naturaleza jurídica de la función pública antes señalada, según la cual todas las funciones que desempeña el Estado en origen pertenecen a la sociedad civil, y al propio tiempo el Estado depende de esa sociedad civil para obtener los medios con que realizar los fines materiales y morales que encarna.

Pese a que la voz del administrado permaneciera prácticamente soterrada en los preceptos legales del Antiguo Régimen, queda aludida en la historia del Derecho público dentro de la expresión clásica «Derechos del rey-Derechos del pueblo», que asigna a la idea un contenido genérico de participación de los administrados en la gestión del poder. Esta idea no lograría alcanzar una vertebración sólida en la etapa pre-constitucional, pero sí conformar, a través de sus múltiples manifestaciones <sup>28</sup>, un precipitado histórico que permite la identificación de un espacio propio. Tanto las limitaciones al poder (impuestas por el derecho divino, natural y de gentes) como las diversas formas de garantías jurisdiccionales (con el respeto a los fueros concedidos y el juramento de los súbditos como cauces de expresión más fluidos) o la existencia de materias reservadas <sup>29</sup> que suponían un campo vetado a la acción real, o los recursos contra los actos de gobierno. Pero, sobre todo, la existencia de los administrados y su consideración por parte de la Administración se revela, a nuestro entender, en la necesidad creciente de interrogar a los gobernados que muestra el Estado moderno desde sus primeros momentos <sup>30</sup>, expresada en un amplio abanico que abarca desde la confección de Vecindarios y Recuentos con fines exclusivamente fiscales y militares, a las Relaciones geográficas y topográficas requeridas por Felipe II sobre los territorios americanos e hispanos y los Catastros del marqués de la Ensenada o el Censo de Godoy, entre otros.

Todos estos elementos, que codifican un conjunto de iniciativas gubernamentales que parten del reconocimiento de los administrados como entidad y reflejan la idea de conocer para mejor gobernar, de informarse para poder proyectar una más útil y eficaz acción en la realidad sobre la que se gobierna, constatan de antemano la consideración de los administrados como campo de aplicación de la actividad del Estado. En la etapa constitucional, la presencia del administrado en la función pública resulta más evidente quedando plasmada en la existencia de toda una serie de mecanismos reguladores de la relación de la Administración y los administrados, entre los que cabe destacar lo contencioso administrativo.

---

<sup>28</sup> Detectables en las fuentes legales, en la literatura jurídica, en los memoriales de particulares o en las peticiones de los procuradores en Cortes

<sup>29</sup> Vid : ARIÑO ORTIZ, G , o c., pp. 37-93.

<sup>30</sup> Vid : RODRÍGUEZ CANCHO, M , *La información y el Estado, la necesidad de interrogar a los gobernados a finales del Antiguo Régimen*, Cáceres, 1992

## V. LOS FUNCIONARIOS: BASES DE SU PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

La Administración pública, en cuanto persona jurídica interna del Estado, se estructura en una serie de órganos que necesitan de la actuación de personas físicas para manifestar su voluntad. Pese a ello el concepto de funcionario viene a ser uno de los más controvertidos y multívocos debido a que cada época suele atribuir un nombre genérico a los servidores del poder público <sup>31</sup>.

Siguiendo un criterio administrativista estricto, el término funcionario resulta cronológicamente reducido al siglo XIX, correspondiendo al período anterior su predecesor inmediato, el oficial. Pero aceptando la denominación propuesta por el profesor Lalinde de medios personales de gestión <sup>32</sup>, pese a ser demasiado amplia, se evita el anacronismo que representa hablar de funcionarios antes del sistema jurídico constitucional, y se acerca más la idea al contenido de la Historia del Derecho y de las Instituciones para la que funcionarios son en cualquier época aquel conjunto no homogéneo de personas jerárquicamente organizadas, disciplinadas y caracterizadas por ciertas notas estructurales y coyunturales entre las que siempre se cuentan el no ser elegidos por los administrados sino por la autoridad superior; el tener como profesión principal y medio de vida el desempeño de una función pública, y el ostentar una capacidad de actuar delimitada <sup>33</sup> por aquel que represente la soberanía absoluta.

A partir de estas constantes, la figura del funcionario y la problemática que la rodea (que conforman la vertiente subjetiva de la función pública) irán experimentando notables transformaciones a lo largo de la historia y aunque no es posible, dado el estado actual de la investigación, precisar el carácter de cada uno de los funcionarios ni tampoco intentar su clasificación antes de la época constitucional, sí deben ser netamente diferenciadas dos etapas en relación a su evolución histórica. Una, la que abarca el espacio temporal de la Edad Media y la Moderna, otra, la que comprende desde el constitucionalismo a nuestros días.

En la primera de ellas, los puestos de trabajo —denominados oficios— eran creados por el rey, sin que se conozcan restricciones a esta facultad. Los funcionarios —denominados oficiales— eran asimismo designados por el rey, a quien correspondía, además, el otorgamiento del cargo, siendo frecuente que la concesión real de mercedes a particulares incluyera el desempeño de algún cargo

---

<sup>31</sup> Cfr.: GARCÍA MARÍN, J. M., *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Madrid, 1986, pp. 33-35.

<sup>32</sup> Vid. LALINDE ABADÍA, J., «Los medios personales de gestión y su delimitación conceptual», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 25-35, *Iniciación histórica al derecho español. Instituciones político-administrativas y civiles*, Barcelona, 1989, pp. 165 y ss. Madrid, 1970.

<sup>33</sup> Cfr.: GARCÍA-PELAYO, M., *Burocracia y Tecnocracia*, Madrid, 1987, p. 19.

público. Tanto la apreciación discrecional de la aptitud específica de un sujeto, como el enjuiciamiento de los requisitos de *idoneidad* y *capacidad* <sup>34</sup> que eran exigidos para el desempeño de un oficio concreto.

Con anterioridad al siglo XIX los funcionarios fueron siempre amovibles, realizándose sus nombramientos (para oficios vacantes o en expectativa de vacante) por un tiempo determinado o para la realización de una misión concreta. En cuanto a la retribución, a partir de los conceptos de «ayuda de costa», merced, ración y quitación, se fue afianzando paulatinamente la costumbre de fijar unos honorarios, bien en forma de sueldo fijo, bien en relación directa al número de actuaciones propias del cargo <sup>35</sup>.

Tanto el juramento que prestaban los funcionarios al comenzar a ejercer su cargo, como las instrucciones que recibían o los mecanismos de control de su gestión <sup>36</sup> (pesquisas, visitas y juicios de residencia en Castilla, o la actuación de la Inquisición contra oficiales reales practicada en la Corona de Aragón) tendían a asegurar la observancia estricta de las normas <sup>37</sup> y a examinar si los oficiales habían cumplido estrictamente las leyes, en aplicación de un presupuesto de responsabilidad consistente en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto puedan dañar y perjudicar los derechos o los intereses de aquellos a quienes afecta su conducta.

Fue en el ordenamiento jurídico de *Las Partidas* donde por primera vez se esbozó con un mínimo de congruencia un régimen jurídico del control de los funcionarios como instrumento de la monarquía. Entre las formas que podía suscribir el control de funcionarios destacan las pesquisas y las visitas o también el juicio de residencia y la «purga de taula» en Aragón. No obstante, estas medidas aún queda-

---

<sup>34</sup> Pese a la discrecionalidad del sistema, la exigencia de estos requisitos guardó siempre algún grado de objetivación contenida en la práctica totalidad de los ordenamientos jurídicos medievales y modernos, que establecían con aplicabilidad general una serie de circunstancias que negaban el acceso a la condición de oficial a los menores de 20 años, a los judíos y conversos, a los herejes, a los condenados por resolución firme y a los deudores del Estado.

<sup>35</sup> Véase para este punto TOMÁS Y VALIENTE, F., «El origen bajomedieval de la patrimonialización y la enajenación de oficios públicos en Castilla», en *Actas del I Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 123-126.

<sup>36</sup> El tema de los mecanismos de control de los funcionarios ha quedado al margen del presente análisis a pesar de la estrecha relación que guarda con nuestro objeto de estudio. Para él remitimos a los trabajos de referencia que aquí han sido utilizados: GONZÁLEZ ALONSO, B., «Control y responsabilidad de los oficiales reales: notas en torno a una pesquisa del siglo XVIII», en *Actas del II Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 393 y ss.; «El juicio de residencia en Castilla I: origen y evolución hasta 1480», en *AHDE* 48 (Madrid 1978), pp. 193-247; GARRIGA, C., «Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla: la «visita» del Ordenamiento de Toledo (1480)», en *AHDE* 60 (Madrid 1991), pp. 215-390. También TORRES AGUILAR, M., «Sobre el control de los oficiales públicos en la Castilla bajomedieval y moderna. La larga pervivencia del Derecho romano», en *Revista de Administración Pública* 128 (Madrid 1992), pp. 171 y ss.

<sup>37</sup> BENEYTO PÉREZ, J., «La gestación de la magistratura moderna», en *AHDE* 23 (Madrid 1953), especialmente pp. 74-81.

ban lejos de posibilitar un control eficaz o de largo alcance sobre la actividad de los funcionarios, y baste como ejemplo la mención de que el juicio de residencia sólo afectaba a los jueces y la fiscalización periódica y regular del resto de las funciones siguió resultando problemática, a pesar del siempre posible empleo de la pesquisa.

En la ordenación jurídica establecida desde tiempos medievales quedaron recogidos de manera fragmentaria y dispersa, aunque sistemática, numerosos aspectos en relación con los funcionarios. Las cartas de población, fueros, *costums* y privilegios concedidos a ciudades y a pueblos en la Edad Media contenían a menudo declaraciones expresas sobre puntos capitales de la vida administrativa que afectaban a la relación de los pueblos con el rey o con sus funcionarios, tales como el nombramiento y retribución de éstos, o la fijación de garantías personales frente a ellos. También en la legislación alfonsina de *Las Partidas*<sup>38</sup> se contienen ya algunos de los principios generales que informarán la tarea de los oficiales del rey en la Baja Edad Media y, aunque no aparezcan todavía integrados en un sistema complejo, quedan señaladas algunas directrices sobre nombramientos, esferas de competencia, retribución, así como de la impugnabilidad de los actos «contra derecho» del rey o de sus funcionarios. También, a partir del siglo XIII en las Cortes castellanas comenzaron a oírse las quejas de los procuradores contra algunas comisiones ordenadas por el rey que perturbaban el normal ejercicio de sus funciones a otros funcionarios dando lugar a particularidades en perjuicio de los administrados.

La legislación sobre funcionarios en la Edad Moderna, a diferencia de la etapa medieval en la que aparecía contenida en declaraciones de normas sobre organización y actuación administrativa, quedaba incluida tanto en los Ordenamientos de Cortes<sup>39</sup> como en las disposiciones de gobernación de oficio que el rey dirigía a sus funcionarios para evitar la discrecionalidad en la administración sometiéndola a la legalidad de unas normas regladas que a veces descendían a los más pequeños detalles para lograr la máxima seguridad jurídica<sup>40</sup>. La referida legislación obligaba a los funcionarios a los que se dirigía<sup>41</sup> (frecuentemente limitando su actuación) y también a los administrados, que habían de atenerse a ella.

<sup>38</sup> Fundamentalmente en las Partidas II (4,2, 9,1; 9,2; 9,3; 9,13; 9,18; 9,27), III (19,3) y IV (26,3).

<sup>39</sup> Siendo significativos al respecto los Ordenamientos de las Cortes reunidas en Valladolid en los años 1298, 1299 y 1300, en las que se legisló sobre organización judicial, así como el de las de 1312, en las que fue revisada la organización judicial y se establecieron nuevos cargos y remuneraciones. También en las Cortes de Madrid de 1339 se reformó la Casa Real y sus funcionarios, así como la Administración de Justicia. En las Cortes de Zamora y Burgos de 1345 se tomaron medidas en orden a la Administración de Justicia.

<sup>40</sup> Ejemplo de este tipo de medidas reformistas, que tendían a la tecnificación, fueron las adoptadas por los Reyes Católicos en las Cortes de Toledo de 1480, donde fue reiterada la prohibición, anteriormente establecida, de arrendar oficios, a todos los oficiales de justicia. Cfr. MARTÍNEZ DÍEZ, G., «Los oficios públicos: de las Partidas a los Reyes Católicos», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 121-137.

<sup>41</sup> Siendo el caso de las *Instrucciones* dadas a virreyes y gobernadores.

La proyección del Estado hacia los más variados fines y el incremento de sus funciones claramente expresado desde el siglo XIII no sólo en el ordenamiento castellano sino también en el aragonés, supuso un correlativo incremento numérico de funcionarios quienes, conocedores de la técnica y poseedores de mentalidad propia <sup>42</sup>, quedarán (con el desempeño de las distintas funciones públicas) a cargo de las relaciones entre gobernantes y gobernados <sup>43</sup>. Pero, al mismo tiempo, como se ha señalado más arriba, debido a los principios que lo inspiraron el Estado moderno resultó ser incompatible con cualesquiera estructuras sólidas que pudieran vetar su operatividad <sup>44</sup>, de forma que los funcionarios en general, pese a incrementar en número y pese a ir configurándose cada vez más en una relación jurídico-pública y no privada con la Administración, no llegarían a alcanzar hasta la etapa constitucional un estatuto jurídico regulador de su vida profesional que garantizara sus derechos y que estableciera sus obligaciones frente a la Administración y frente a terceros.

Aunque de hecho en esta primera etapa se pueda apreciar en muchos casos una relación personal y cuasi-familiar o de fidelidad y encomendación entre el rey y los oficiales <sup>45</sup> que arranca de la concepción feudal/patrimonial del poder público por parte del rey y de la consideración del Estado como patrimonio particular, a partir de la recepción del Derecho común, se fue configurando por parte del pensamiento jurídico y político un perfil diferente de los cargos (no de todos a la vez ni en igual medida) que entra en contradicción con esa realidad. Pasarán los cargos a considerarse como oficios siendo su naturaleza jurídica equiparada a la de las cosas y haciéndolos susceptibles de ser enajenados o arrendados <sup>46</sup>. Como consecuencia, la función desempeñada por los empleados públicos, lejos ya de ser una mera comisión real, aparecerá dotada de un contenido eminentemente objetivo y jurídico público, conferido desde su sentido de servicio a la «res pública», que transforma al titular de un oficio en sujeto obligado con respecto a su

<sup>42</sup> Vid MARAVALL, J. A., «La formación de la conciencia estamental de los letrados», en *Revista de Estudios Políticos* 70 (Madrid, julio-agosto, 1953), pp 53-81.

<sup>43</sup> Vid MARAVALL, J. A., *Estado Moderno y mentalidad social, Tomo II, siglos XV a XVII*, Madrid, 1972, p 443

<sup>44</sup> PÉREZ-PRENDES, J M , *La monarquía* , pp. 23-37.

<sup>45</sup> GARCÍA MARÍN, J. M., *El oficio público* , pp 27 y 76-92; GARCÍA-GALLO, A , «Cuestiones y problemas...», p. 51

<sup>46</sup> La consideración del empleo público como un conjunto de bienes de contenido esencialmente económico provocó una marcada tendencia a la cooptación familiar del mismo, que si bien se manifestó en toda plenitud en el siglo XVII, sus rasgos esenciales estaban ya planteados en la organización política bajo-medieval. Esta costumbre venía a contradecir, sólo en apariencia, la esencia del Estado moderno, pero significó uno de los lastres más serios para la consolidación de una función pública moderna.. Cfr . TOMÁS Y VALIENTE, F., «La venta de oficios...». También DOMÍNGUEZ ORTIZ, A , «La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales», en *Instituciones y Sociedad en la España de los Austrias*, Madrid, 1985, pp. 146-184.

ministerio. De acuerdo con ello, funciones y funcionarios quedarán poco a poco determinadas objetivamente y en una situación estatutaria de hecho, mediante la adopción de medidas aisladas que dificultaban la acumulación de oficios o que proclamaban la incompatibilidad de algunas funciones.

Por otra parte, una vez superada la interpretación consiliarista medieval, se fue formando, poco a poco, mediante aportaciones doctrinales, una opinión culta que se iría a traducir en una nueva visión del cargo público integrada ya en el siglo xv en sermones, en discursos, en lecciones universitarias y en memoriales, para culminar en el siglo xvii, en las obras de García Mastrillo (*De magistratibus*, Palermo 1611) y de Fernández de Otero (*De officialibus republicae*, Lyon 1682) en las que hay ya argumentos éticos poderosos como raíz de la teoría del cargo público <sup>47</sup> u oficio: su consideración como bien común y la dependencia de su distribución del concepto de justicia. De las obras de estos autores <sup>48</sup> (muchos de ellos juristas, que por su situación en el seno de la comunidad, nunca aceptaron sin grandes matizaciones la tópica afirmación del «*princeps legibus solutus*») se deduce que el Estado en la Edad Moderna corresponde a la acción cotidiana y al pensamiento político de los cuerpos de funcionarios, y de su función organizativa en la Administración civil, la diplomacia y la guerra; en definitiva, a su actitud profesional al reconocerse dependientes de una institución abstracta, no de los distintos monarcas <sup>49</sup>.

A pesar de la adopción de reformas aisladas, hasta la etapa borbónica no serán introducidos los primeros elementos preparatorios para la inamovilidad de los empleados públicos, siendo Felipe V quien dictó el Real Decreto de 18 de enero de 1721, que puede ser considerado como la primera norma orgánica de los empleados por establecer que los oficiales de las Secretarías no podían desempeñar, en adelante, otros empleos públicos. No obstante, la reforma funcionarial más importante, de las acometidas en el siglo xviii, consistió en crear un escalafón, que comprendía a todos los funcionarios de la Administración central, donde aparecían divididos en tres categorías, comunicadas por un sistema de ascensos basado en la antigüedad y en la dedicación.

Hubo por entonces voces y plumas, como la de Pablo de Mora y Jaraba, que arremetieron contra los funcionarios incompetentes, llamados «plumistas» en la época, que denotaban una clara visión de lo que podía ser una organización administrativa ordenada, viendo la necesidad de combatir la ineptitud de muchos oficiales con una preparación especializada <sup>50</sup>, de lo que se deduce que en el Dere-

<sup>47</sup> Vid BENEYTO PÉREZ, J, *Historia de la Administración española*, p. 340.

<sup>48</sup> Que, según recuerda GARCÍA MARÍN, elaboraron con la historia doctrinal una falsa historia que sólo suponía limitaciones jurídico-políticas para el poder real en el terreno de los principios pero no en la práctica. ., en *La burocracia*. ., pp 83-149.

<sup>49</sup> *Ibid*, pp. 340-342.

<sup>50</sup> La idea fundamental que movía a Mora y Jaraba fue la de trazar una nueva estructura en la organización de las Secretarías del Despacho ., insistiendo, al mismo tiempo, en los males que

cho español el reconocimiento de la inamovilidad es una consecuencia de un riguroso sistema de incompatibilidades. A principios del siglo XIX, Dou y Bassols mostró una teoría del cargo público en el siglo XVIII en la que se señalaba la conveniencia de que los empleos fueran pocos pero bien dotados exponiendo, al tiempo, las ventajas de que en unos casos fueran temporales y, en otros, perpetuos. Así, se analizaba —con un indudable criterio de modernidad— a los empleados públicos de manera abstracta, dentro de la consideración de cosas, en atención al contenido objetivo de la función pública <sup>51</sup>.

La segunda de las etapas en que se articula la evolución de los funcionarios se inicia con la Revolución francesa, y vino a marcar un punto de inflexión en la función pública por influjo de los principios constitucionales, del parlamentarismo, de la descentralización y de la división de funciones. Como consecuencia, en el orden funcionarial se produjo el desmantelamiento de la estamentalización de los oficios a través del principio de igualdad ante la ley, y de la negación de los privilegios, pasando el funcionario a ser considerado directamente como agente de la ley, en virtud del dogma de la voluntad general, resultando de ello la asignación de un carácter puramente institucional de los agentes administrativos <sup>52</sup>.

La primera mitad del siglo XIX se caracteriza, en relación a los funcionarios, como una etapa de organización incipiente, mientras que la segunda mitad se caracteriza por la presencia de una reglamentación que aunque resultó ser provisional ocasionó un impacto importante en la vida administrativa.

En la Constitución de Cádiz de 1812 se pueden hallar múltiples referencias a aspectos puntuales de la función pública <sup>53</sup>, pero no hay una noción legal de ella, como tampoco la habrá en los períodos liberales posteriores, es decir, no existen todavía, en la primera mitad del siglo XIX, preceptos definidores y reguladores de la función pública como un todo, ni disposición legal omnicompreensiva.

Los intentos de reforma de la función pública se redujeron, hasta 1827, a reestructuraciones administrativas. Tras varios precedentes <sup>54</sup>, L. Ballesteros, en 1827, promulgó un Real Decreto (de 17 de febrero) que supuso la primera reglamentación en la que se clasificaron de una manera uniforme las distintas

---

al país causaba el «covachuelismo» que sólo podría eliminarse cuando los funcionarios fueran eruditos y letrados, tanto en los oficios inferiores como en las Secretarías. . Cfr. PÉREZ-PRENDES, J. M., «Una visión de la administración central española en el siglo XVIII», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 3, 6 (Madrid 1969), pp. 323-348.

<sup>51</sup> Vid. BAENA DEL ALCÁZAR, M., «Una nueva teoría del empleo público en el siglo XVIII», en *Revista de Administración Pública*, 56.

<sup>52</sup> NIETO GARCÍA, A., *La Burocracia, I. El pensamiento burocrático*, Madrid, 1976, pp. 73 y ss.

<sup>53</sup> Se suprimieron allí, por ejemplo, las regidurías perpetuas.

<sup>54</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., «Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 703-723; también CARRASCO CANALS, C., *La burocracia en la España del siglo XIX*, Madrid, 1975, pp. 208-218

categorías de empleados (meritorios, oficiales, escribientes, oficiales jefes), así como el acceso al cargo, y el sistema de ascensos en base a la antigüedad en la clase y por el mérito y la capacidad acreditada <sup>55</sup>. La importancia de esta reforma, aunque limitada a los funcionarios de Hacienda, y aunque hubiera de quedar frustrada, es evidente que significaba la sustitución del sistema objetivo de puestos de trabajo, por el sistema subjetivo de categorías personales que acabaría por imponerse, y cuya consecuencia más evidente sería que el sueldo y, en general, la vida administrativa de un empleado público, en adelante, dependerían de su categoría personal y no del cargo objetivo.

De las distintas normas que en la segunda mitad del siglo XIX (verdadera etapa constitucional) intentaron la regulación general de la función pública subjetiva que constituyen los precedentes <sup>56</sup> de la legislación actual sobre función pública, el proyecto más ambicioso fue debido a Bravo Murillo <sup>57</sup>, ministro del gobierno moderado de Narváez que se propuso el robustecimiento del poder ejecutivo contra el parlamentarismo a ultranza.

El Real Decreto de 18 de junio de 1852, que publicaba el denominado Estatuto de Bravo Murillo <sup>58</sup> básicamente constituía un intento de cortar con la arbitrariedad de los nombramientos logrando un mínimo de ordenación común de las retribuciones, pero justificaba la posibilidad de las cesantías en masa. Por otra parte, al no haber sido constituido sobre la articulación de los distintos cuerpos de la Administración habría de ser complementado posteriormente por la Ley de Presupuestos de 1876 (la llamada ley de empleados públicos), que ya establecía normas sobre la confección de escalafones generales en los diversos ramos de la Administración civil, y que constituyó el germen de los cuerpos generales. La reforma de Bravo Murillo obedeció en principio a la misma inspiración de la de López Ballesteros, es decir, que apuntaba a lograr una mayor eficacia del aparato funcional. La obra de este ministro del gobierno Narváez formaba parte de una reforma general de la Administración pública y representaba un intento de prestar a la burocracia un valor político del que hasta entonces había carecido por ser

---

<sup>55</sup> Editado por NIETO GARCÍA, A., en *La retribución de los funcionarios públicos en España*, Madrid, 1967, pp. 116-119.

<sup>56</sup> Sin olvidar los Reales Decretos de 1 y 8 de enero de 1844. Vid. GARCÍA-GALLO, C., «El estatuto de los empleados públicos...», pp. 865-897.

<sup>57</sup> Sobre la figura y la obra de Bravo Murillo y su significación me remito a la edición crítica de sus *Opúsculos* realizada por Jose Luis COMELLAS, y publicada bajo el título *Juan Bravo Murillo, Política y Administración en la España Isabelina*, Madrid, 1972.

<sup>58</sup> Bravo Murillo encarna en el panorama español las tesis de Benjamin Constant (coincidentes en varios puntos con las de Hegel) sobre el pueblo libre mediante la obediencia de la comunidad a la norma impuesta. Estas tesis habían sido aplicadas como lema por el partido conservador, pero chocaban con la idea de los derechos del individuo, que eran la base de toda la ideología liberal. Cfr.: NIETO GARCÍA, A., «La obra de Bravo Murillo y sus consecuencias», en *La retribución de los funcionarios en España*, Madrid, 1967, pp. 127-129.

un instrumento del poder público. Bravo Murillo se percató de que la burocracia puede llegar a constituir un poder capaz de influir en el juego político del país, y decidió reorganizarla para, apoyado en ella, gobernar de manera inédita. Concentró sus esfuerzos en la Administración, que quiso convertir en un eficaz instrumento de poder suplantando la fuerza del Parlamento y del Ejército con una nueva potencia. Descubrió el valor de la burocracia como forma de poder, y es en este sentido el punto de partida de una visión política aún vigente.

El Real Decreto en cuestión uniformizó el régimen de un gran sector de empleados públicos de la Administración activa del Estado, así como las categorías (personales de cada empleado) existentes en cinco grupos. Dentro de cada categoría se articulaba una escala de sueldos diferente, y cada uno de los escalones remunerativos se numeró correlativamente. También introdujo una reglamentación muy minuciosa del modo en que en adelante habían de realizarse los ingresos y los ascensos en cada una de las categorías y clases. Pero en realidad no quedaba reconocida aún la inamovilidad de residencia ni tampoco se garantizaba la estabilidad en el empleo.

El Estatuto de Bravo Murillo ha tenido una vigencia formal de más de medio siglo, aunque de hecho no sobrevivió a su gobierno ni en un año, ya que los gobiernos posteriores aprovechándose de que el Estatuto sólo tenía rango normativo de Real Decreto lo desconocieron. Aparte de ello, los contemporáneos otearon el peligro que constituía, en el juego político del momento, una Administración fuerte. El Decreto de Bravo Murillo es en definitiva el intento de plasmar la idea conservadora de que el buen gobierno y la recta administración pueden ser más provechosos para los gobernados que el mero juego político de las ideologías; de que la felicidad de los pueblos depende más de la autoridad y la estabilidad de los gobiernos que de las garantías políticas o libertades. Y puede ser considerado la norma básica de los empleados públicos durante más de medio siglo, pero no debe ser analizado aisladamente, sino como una pieza dentro del sistema completo de una amplia reforma racionalizadora y modernizadora de la Administración, desarrollada paralelamente desde otros puntos.

Pero el Decreto en cuestión sufrió los embates de toda clase de normas: en primer lugar, por parte del Estatuto de O'Donnell de 4 de marzo de 1866, que reproducía el esquema y la estructura del reglamento anterior, con la peculiaridad de ser un verdadero reglamento ejecutivo, que venía a desarrollar el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 1865; en segundo lugar, por parte de una Reglamentación específica para una serie de cuerpos especiales, tales como la referida al Cuerpo Facultativo de Archiveros y Bibliotecarios, o el Real Decreto de 19 de marzo de 1881, que crea el Cuerpo de Abogados del Estado, o la ley de 14 de mayo de 1883, que estructura la carrera Diplomática, o el Real Decreto de 12 de mayo de 1889, que estructuraba las categorías de los empleados de Correos, o el Real Decreto

de 1895, que creaba el Cuerpo de Ingenieros civiles, o el Estatuto Maura de 1918, que es el precedente más directo de la regulación actual y que ya constituye un intento verdaderamente serio de regular globalmente la función pública <sup>59</sup>.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Se ha intentado, aunque de manera muy somera, fijar la idea de la función pública como una institución en transición que experimenta transformaciones a medida que atraviesa épocas distintas, y a la que por tanto no se puede asignar un contenido estático.

El Estado absoluto, pero no arbitrario, ejerce sus poderes reguladores siempre bajo formas legales, de forma que sus actos y los de todos los funcionarios deben ser previsibles por proceder de reglas conocidas que limitan las facultades discrecionales de los funcionarios. El aspecto objetivo permanece sólo en la ley, de forma que la autoridad del Estado, como señalaran en épocas distintas, Hegel y Max Weber, queda legitimada por la existencia de unas normas generales y racionales en las que basa su dominio permitiendo que realice el fundamento de la subjetividad personal. Desde este punto de vista la función pública de un país, sistematizada de la manera que sea, no es una creación impensada y arbitraria. La situación pública se debe considerar tanto más perfecta cuanto menos quede por hacer al individuo, frente a lo que se dispone de un modo general, de tal forma que la acción pública realiza y sostiene lo universal (contenido en la sociedad civil) como orden externo y organización para la defensa y garantía de los bienes e intereses particulares. De acuerdo con esto los intereses particulares son proveídos bajo el poder público que los contiene dentro de sí, dando realidad a las libertades. Pero, dado que su fuerza radica en el fin último universal de salvaguardar los intereses particulares de los individuos, su poder y el de las personas encargadas de sus funciones encuentran una barrera que separa la gestión de las pasiones de los gobernantes.

Las funciones del gobierno son de carácter objetivo, aunque deben ser llevadas a cabo por individuos; así cuando el Estado difiere a sus funcionarios una parte del espectro objetivo de su soberanía, la actividad de los funcionarios, además del cumplimiento de un deber, resulta ser un derecho sustraído a la accidentalidad.

Pero no hay que confundir estatuto de la función pública con estatuto de funcionarios como regulación del elemento personal. El estatuto de la función pública sería, en este sentido, una regulación homogénea y coordinada de todos sus elementos integrantes, constituyendo el estatuto de funcionarios, en relación a ella, una regulación parcial.

REGINA MARÍA PÉREZ MARCOS

---

<sup>59</sup> Cfr NIETO, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Madrid, 1986, pp 311-313.