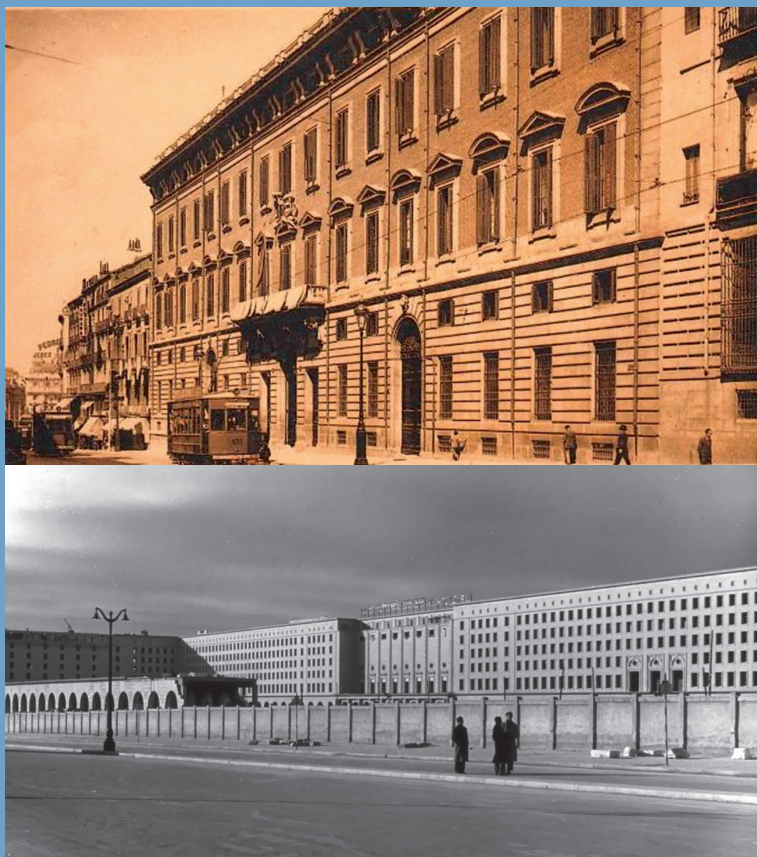


LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA (1827-2007)

Jaime Ignacio Muñoz Llinás



Derecho Histórico
Boletín Oficial del Estado

LA FUNCIÓN PÚBLICA
EN ESPAÑA: 1827-2007

La función pública en España: 1827-2007

JAIME IGNACIO MUÑOZ LLINÁS



BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

MADRID, 2019

Primera edición: julio de 2019

En cubierta: el Ministerio de Hacienda a comienzos del siglo XX, y obras de construcción de los Nuevos Ministerios en la postguerra.



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

© Jaime Ignacio Muñoz Llinás

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

<http://cpage.mpr.gob.es/>

NIPO: 043-19-120-0 (edición en papel)
043-19-121-6 (edición en línea, PDF)
043-19-122-1 (edición en línea, ePUB)

ISBN: 978-84-340-2561-5

Depósito Legal: M-20185-2019

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54. 28050 MADRID

A Beatriz

AGRADECIMIENTOS

Tengo que comenzar estas líneas dando las gracias a la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), donde estudié la carrera de Derecho y donde ya se empezó a despertar en mi un interés especial por el Derecho de la Función Pública. Posteriormente, la preparación de la oposición al Cuerpo de Técnicos Superiores de Administración General de la Comunidad de Madrid bajo la dirección de Ricardo Vicent, primero, y de Enrique Veloso Puig, después, me adentró en la procelosa vida administrativa en la que sigo trabajando hoy en día. Sean, por tanto, mis primeros agradecimientos para mis profesores de la Complutense y, muy especialmente, para mis preparadores de la oposición.

Posteriormente, el Centro de Estudios Financieros de Madrid (CEF) me abrió las puertas de la docencia, que he practicado durante más de 10 años, principalmente en Derecho de la Función Pública. He de agradecer la confianza que siempre depositó en mí su presidente, Roque de las Heras, y, especialmente, su Director de Estudios, Jesús Martínez Domingo. Pero, también, quiero expresar aquí un recuerdo especial para mis compañeros de RRHH: Antonio Amutio, Vicente Rodríguez y Carmen Mesa. Con ellos he compartido muy gratos momentos y siempre han sido unos grandes maestros para mí.

De esta experiencia académica y docente surgió mi interés por profundizar un poco más en el estudio de la función pública, pero esta vez desde una perspectiva histórica. Fue aquí donde conocí a Javier Alvarado Planas, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), que aceptó generosamente dirigirme la Tesis Doctoral. Además de conocer a una gran persona, tuve el inmenso privilegio de contar con una constante fuente de sabiduría de la que sigo bebiendo todavía.

Finalmente, reservo este breve espacio, a todas luces insuficiente, para mostrar un agradecimiento a mi familia. A mis padres, Fernando y Pilar, por su ejemplo, cariño y apoyo siempre incondicional. A mis suegros Borja y Belén, también por su enorme cariño y sus valiosos consejos. Los cuatro serán siempre un ejemplo en mi vida y un estímulo para tratar de mejorar cada día. Por último, habría sido imposible llevar a cabo este trabajo sin contar con el apoyo, la paciencia y el inmenso cariño de mi querida mujer, Beatriz, y de mis hijos Belén, Ignacio, Paloma y Beatriz. Ellos son la luz que ilumina mi camino.

SUMARIO

	Págs.
Abreviaturas	19
Prólogo	21
Introducción	27
Capítulo 1. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE SUS PRINCIPALES NORMAS ESTATUTARIAS	
1. Consideraciones generales. El modelo español de función pública..	31
2. La configuración de la moderna función pública en el siglo XIX	33
2.1 El Estatuto de López Ballesteros (1825-1827).....	33
2.2 El Estatuto de Bravo Murillo (1852).....	36
2.3 El Estatuto de O'Donnell (1866)	38
3. El régimen jurídico de los empleados públicos durante la Restauración. El Estatuto de Maura (1918).....	41
4. La reforma de 1963-1964.....	43
4.1 Antecedentes y justificación de la reforma	43
4.2 Ventajas e inconvenientes de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964	46
5. La función pública española tras la Constitución de 1978	48
5.1. La consagración de los principios de igualdad, mérito y capacidad	48
5.2 El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	48
5.3 La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública	50

	Págs.
5.3.1 Antecedentes: los intentos de regulación de la función pública tras la aprobación de la Constitución de 1978.....	50
5.3.2 Principios inspiradores y justificación de la reforma.....	51
5.3.3 La Ley 23/1988, de 28 julio, de reforma de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.....	52
5.4 El Estatuto Básico del Empleado Público. Ley 7/2007, de 12 de abril.....	55
5.4.1 Justificación de la nueva regulación.....	55
5.4.2 Ámbito de aplicación.....	57
5.4.3 Características más relevantes.....	58
5.4.4 Contenido y alcance.....	58

Capítulo 2. CLASIFICACIÓN Y TIPOS DE PERSONAL

1. La clasificación de los empleados públicos en los primeros estatutos de funcionarios (1825-1917).....	61
1.1 La clasificación del personal en la reforma de López Ballesteros...	61
1.2 La implantación del sistema de categorías en el Estatuto de Bravo Murillo.....	62
1.3 La consolidación del sistema de categorías en el Estatuto de O'Donnell.....	63
1.4 La división entre Cuerpos generales y Cuerpos especiales en la reforma de 1918.....	64
2. La clasificación del personal en la reforma de 1964.....	65
2.1 Tipos de personal. El contratado administrativo.....	65
2.1.1 Funcionarios de carrera y de empleo.....	66
2.1.2 Personal laboral.....	67
2.1.3 Los contratados administrativos.....	67
2.2 Instrumentos de clasificación.....	68
3. Los instrumentos de clasificación articulados por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.....	71
3.1 La sustitución de las plantillas orgánicas por las relaciones de puestos de trabajo.....	71
3.2 La reordenación de Cuerpos y Escalas.....	71
3.3 La clasificación del personal al servicio de la Administración Pública.....	72

	Págs.
4. La clasificación en el EBEP. El nuevo concepto de empleado público	72
4.1 Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas ...	72
4.1.1 Funcionarios de carrera.....	73
4.1.2 Funcionarios interinos	74
4.1.3 Personal eventual.....	75
4.1.4 Personal laboral.....	75
4.2 Una nueva categoría de personal al servicio de las Administraciones Públicas: el personal directivo profesional.....	76
4.3 Clases de personal excluido del ámbito de aplicación del EBEP.....	76
Capítulo 3. ACCESO Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO	
1. El acceso y la pérdida de la condición en los primeros estatutos de empleados públicos (1825-1917)	79
1.1 El Estatuto de López Ballesteros	79
1.2 El Estatuto de Bravo Murillo y la supresión del <i>spoil system</i> ...	80
1.3 El fortalecimiento de los principios de mérito y capacidad para ingresar en la Administración según el Estatuto de O'Donnell	81
1.4 El acceso y la pérdida de la condición de funcionario en el Estatuto de Maura.....	82
2. La reforma del 64.....	85
2.1 La selección de los funcionarios públicos en la LFCE	86
2.2 Adquisición y pérdida de la condición de funcionario.....	87
3. El ingreso en la Administración pública a partir de la Constitución de 1978	87
3.1 Un elemento indispensable para una adecuada selección: la planificación de los recursos humanos	88
3.2 La selección de los funcionarios de carrera en la LMRFP y en el desarrollo reglamentario posterior.....	89
3.2.1 Sistemas de selección.....	90
3.2.2 Órganos de selección.....	90
3.2.3 Proceso selectivo.....	91

	Págs.
4. Adquisición y pérdida de la condición de empleado público en el EBEP.....	92
4.1 Requisitos para poder participar en las pruebas selectivas	92
4.2 Sistemas de selección y características de las pruebas.....	94
4.3 Órganos de selección.....	94
4.4 Pérdida de la condición de empleado público	94
 Capítulo 4. LA CARRERA ADMINISTRATIVA. PROVISIÓN Y PROMOCIÓN	
1. El sistema de categorías como base de la carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español (1812-1917)	97
2. La carrera administrativa con la reforma del 64	100
2.1 Principales elementos configuradores	100
2.2 El Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, por el que se modifica el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Civil del Estado	102
3. El nuevo modelo de carrera establecido por la LMRFP.....	104
3.1 Elementos configuradores del nuevo sistema de carrera	104
3.2 El grado personal como elemento principal en la carrera administrativa a partir de 1984.....	106
3.3 La nueva regulación de la promoción interna con la LMRFP.	109
3.4 El desarrollo posterior de la LMRFP a través del RD 364/1995	111
4. La carrera administrativa y la provisión de puestos de trabajo tras la aprobación del EBEP	113
 Capítulo 5. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	
1. Consideraciones generales.....	115
2. Las primeras regulaciones específicas de las incompatibilidades de los empleados públicos.....	117
2.1 Antecedentes.....	117
2.2 La Ley de 9 de julio de 1855	117
2.3 La implantación del principio de dedicación exclusiva al servicio público en el Estatuto de Maura de 1918.....	118
2.4 La incidencia de Primo de Rivera en la regulación del régimen de incompatibilidades: el Decreto-Ley de 12 de octubre de 1923	119

	Págs.
3. La división entre actividades públicas y privadas en la reforma de 1954-1955	120
3.1 Incompatibilidad con actividades públicas: la Ley de 15 de julio de 1954.....	120
3.2 Incompatibilidad con actividades privadas: el Decreto-Ley de 1955.....	121
4. La regulación del régimen de incompatibilidades en la LFCE	123
5. El sistema vigente de incompatibilidades de los empleados públicos	126
5.1 El nuevo orden impuesto por la Constitución Española de 1978.....	126
5.2 El precedente inmediato de la vigente Ley de incompatibilidades: la Ley 20/1982, de 9 de julio.....	126
5.2.1 Ámbito de aplicación	127
5.2.2 Incompatibilidad de sueldos públicos	128
5.2.3 Incompatibilidad con actividades privadas	129
5.3 La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas	129
5.3.1 Justificación de la reforma	129
5.3.2 Ámbito de aplicación de la nueva Ley.....	131
5.3.3 Principios generales que inspiran la Ley	132
5.3.4 La compatibilidad con actividades públicas.....	133
5.3.5 La compatibilidad con actividades privadas.....	135
5.3.6 Una limitación a la compatibilidad: el complemento específico	137
5.3.7 Actividades exceptuadas del régimen de incompatibilidades.....	138
 Capítulo 6. EL SISTEMA RETRIBUTIVO	
1. Consideraciones generales.....	139
2. Las retribuciones públicas en los primeros estatutos de funcionarios	141
2.1 El Estatuto de López Ballesteros	141
2.1.1 La conexión entre retribuciones y categorías.....	141
2.1.2 La conexión entre las retribuciones y las situaciones administrativas en el Real Decreto de 3 de abril de 1828.....	141
2.2 El Estatuto de Bravo Murillo.....	143

	Págs.
2.2.1 Regulación general del sistema retributivo.....	143
2.2.2 Situaciones particulares	144
2.3 El sistema retributivo en el Estatuto de O'Donnell.....	145
2.3.1 Regulación general.....	145
2.3.2 Situaciones especiales	146
2.4 El Estatuto de Maura.....	146
3. El sistema retributivo implantado con la reforma de 1964	147
3.1 El nuevo marco retributivo previsto en la Ley de Bases de 1963	147
3.2 La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 ..	148
3.3 La Ley de Retribuciones de 1965.....	149
3.3.1 Los complementos retributivos.....	150
3.3.2 La financiación del nuevo sistema retributivo	151
4. El Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo.....	151
4.1 La sustitución de los coeficientes por los índices de proporcionalidad	152
4.2 La implantación del grado como elemento retributivo	153
5. El nuevo régimen retributivo de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.....	153
5.1 Intentos de reforma previos a la aprobación de la LMRFP	153
5.2 Principales características del nuevo modelo retributivo implantado	154
5.3 La estructura retributiva prevista en la LMRFP.....	155
5.4 Las indemnizaciones por razón de servicio	157
5.4.1 Comisiones de servicio con derecho a indemnización	158
5.4.2 Desplazamientos dentro del término municipal por razón del servicio	159
5.4.3 Traslados de residencia.....	159
5.4.4 Traslados al extranjero.....	159
5.4.5 Asistencias.....	160
5.4.6 Regímenes indemnizatorios especiales	160
5.5 Algunas críticas a la aplicación práctica de la LMRFP en materia retributiva	161
6. El Estatuto Básico del Empleado Público	162

Sumario

	<u>Págs.</u>
Fuentes y bibliografía	165
Apéndice documental	173

ABREVIATURAS

<i>AA</i>	<i>Revista Actualidad Administrativa.</i>
<i>ANALES</i>	Anales de la Real Academia de Jurisprudencia.
Art.	Artículo.
<i>BOE</i>	<i>Boletín Oficial del Estado.</i>
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española de 1978.
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial.
<i>CDJ</i>	<i>Cuadernos de Derecho Judicial.</i>
<i>CICE</i>	<i>Cuadernos Económicos de Información Comercial Española.</i>
<i>DA</i>	<i>Documentación Administrativa.</i>
Da	Disposición adicional.
DT	Disposición transitoria.
DF	Disposición final.
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público.
EBM	Estatuto de Bravo Murillo.
ELB	Estatuto de López Ballesteros.
EM	Estatuto de Maura.
EOD	Estatuto de O'Donnell.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
LI	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
LFCE	Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.
LMRFP	Ley 30/1984, de 26 de noviembre, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
<i>RAP</i>	<i>Revista de Administración Pública.</i>
RD	Real Decreto.
<i>REDA</i>	<i>Revista Española de Derecho Administrativo.</i>
RGI	Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la

Administración del Estado y de provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

- RDUNED* *Revista de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*
- RFDUCM* *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.*
- RICA* *Revista Internacional de Ciencias Administrativas.*
- RPAM* *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.*
- RPGP* *Revista de Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales.*
- RPT Relación de puestos de trabajo.
- RVAP* *Revista Vasca de Administración Pública.*
- STC Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS Sentencia del Tribunal Supremo.
- STSJ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
- TC Tribunal Constitucional.
- TS Tribunal Supremo.
- TSJ Tribunal Superior de Justicia.
- VV.AA Varios autores.

PRÓLOGO

El presente libro es, en esencia, la tesis doctoral que, bajo mi dirección, defendió brillantemente Ignacio Muñoz Llinás en la *Universidad Nacional de Educación a Distancia*. Al reconocimiento que supuso la obtención del sobresaliente *cum laude* por unanimidad del tribunal, se añade ahora otro igualmente destacable cual es el de tener favorable acogida para ser publicada por la *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*.

Sentado que su autor es Doctor en Derecho, me va a permitir el lector que antes de comentar esta obra, complete brevemente su perfil biográfico. Ignacio Muñoz Llinás es licenciado en Derecho por la *Universidad Complutense de Madrid* y también licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la *Universidad Nacional de Educación a Distancia*. Asimismo, es Máster en Alta Dirección Pública por el *Instituto Ortega y Gasset* y Máster en Historia Moderna por la *Universidad Autónoma de Madrid*. Ha sido ponente en diversos cursos y conferencias, y ha publicado varios artículos de investigación sobre temas jurídicos e históricos, lo cual le ha abierto las puertas a la docencia universitaria en calidad de Profesor Universitario Asociado en el Departamento de Derecho Administrativo de la *Universidad Complutense de Madrid*.

En 2003 ingresó por oposición como funcionario de carrera en el Cuerpo de Técnicos Superiores de la Comunidad de Madrid y seguidamente pasó a desempeñar diversos destinos, tanto en la administración autonómica como en la estatal. Entre ellos, ha ocupado los puestos de Subdirector General de Patrimonio Histórico (2007-2010), Secretario General del Defensor del Menor (2010-2012) y Director General de Patrimonio Histórico de la *Comunidad de Madrid* (2012-2014). Igualmente, ha sido Gerente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2014-2015) y, desde septiembre de 2015, desempeña sus funciones en *Patrimonio Nacional*.

Como funcionario altamente cualificado, Ignacio Muñoz Llinás ha tenido siempre un especial interés por la carrera funcional y, más concretamente, por su evolución y desarrollo histórico desde los orígenes del sistema liberal. Asistimos ahora, por tanto, a la publicación de una investigación sobre Historia

de la Administración que le ha ocupado varios años de trabajo; búsqueda de datos, análisis y exposición de resultados.

En alguna ocasión hemos criticado la tendencia a practicar un tipo de investigación excesivamente formalista, descriptiva o acrítica cuyo resultado más penoso es el de preterir los aspectos más vitales o, mejor dicho, biológicos, de la historia, es decir, la circunstancia de estar diseñados e impulsados por hombres. Estos riesgos son especialmente visibles cuando se aborda la Historia de la Administración en cualquiera de sus ramas o facetas. Puede incurrirse en el defecto de transformar la Historia en una sucesión de formas huecas que, a manera de cadáveres, transitan el curso de los acontecimientos perdiendo de vista que por debajo o dentro de esos acontecimientos están los hombres o, más aún, la vida, luchando por perpetuarse en sus innúmeras formas. Afortunadamente, esta publicación no pretende poner en práctica ningún innovador pseudomodelo teórico de trabajo, como tampoco plantea ningún experimento de microhistoria, historia total, o de sociología histórica. Simplemente, el autor se ha enfrentado honestamente a las fuentes y las ha interpretado con rigor para ofrecernos el hilo argumental que le ha parecido más coherente.

Aunque la obra se centra en el sistema liberal español, la función pública no puede entenderse sin comprender sus antecedentes históricos. Por eso dedica nuestro autor una imprescindible introducción a la aparición de los primeros empleados públicos al servicio de la Corona en España a partir del reinado de los Reyes Católicos, y de la normativa que ha regulado las relaciones jurídicas de la Administración con el personal a su servicio. Ello sin perder de vista que solo puede hablarse de un verdadero Derecho de la Función Pública en los albores del siglo XIX, con la generación de los primeros estatutos de funcionarios. Es aquí cuando se realiza, por primera vez, una regulación general del oficio y función pública, dando forma a un conjunto de derechos y deberes que se venían produciendo, de manera más o menos desordenada, hasta ese momento.

La historiografía española se ha aproximado a esta materia ofreciendo algunos trabajos, aunque referidos a una materia específica (por ejemplo, el régimen retributivo, o el sistema de incompatibilidades), limitados a un periodo concreto de la historia de nuestra función pública, pero sin llegar a abarcarlo en su totalidad. Es el caso, de los trabajos de Nieto García, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*; o de González-Haba y Álvarez Rico, *Administración y Función Pública en España*. O, a uno de los trabajos más completos sobre la carrera administrativa, obra de Arroyo Yanes, titulado *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Sin olvidarnos de otros trabajos muy relevantes como el de Jiménez Asensio, que, bajo el título *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)*, realiza un análisis en profundidad de la evolución de la normativa en materia de selección de los empleados públicos hasta la aprobación de la Constitución de 1978. Junto a ellos encontramos

artículos o ensayos que de manera monográfica centran su atención en un determinado aspecto de la función pública en un momento concreto. Así, por ejemplo, es digno de reseñar el trabajo de Gutiérrez Reñón, titulado *La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas*; o el artículo de Gil Ibáñez, *La evolución histórica de la regulación de las incompatibilidades de los funcionarios públicos*, entre otros. Y, por supuesto, sin olvidar los importantes trabajos monográficos sobre normas concretas como los de Garrido Falla, relativos a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964; o los más modernos de Palomar Olmeda y Sánchez Morón, cuyos estudios sobre la reciente Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, aportan una notable información.

Sin embargo, se echaba en falta un estudio global que abarcara las distintas materias que, tradicionalmente, han conformado la función pública contemporánea. Este ha sido, por tanto, el propósito del autor al llenar ese vacío historiográfico, aportando una visión global de la evolución de la función pública en España, desde las primeras normas dictadas en torno a 1825-1827 hasta, prácticamente, el momento actual. La obra nos permite comprobar cómo se han ido conformando las diversas relaciones jurídicas entre la Administración y el personal a su servicio, mediante la configuración de un modelo de función pública propio pero permeable a la influencia de los países de nuestro entorno. Un modelo que, progresivamente, ha ido buscando la excelencia del empleo público en España, basado inicialmente en los principios de legalidad, mérito y capacidad, a los que luego se han añadido los de igualdad y publicidad. Y, todo ello, con el objetivo de alcanzar y mantener una independencia y objetividad del empleado público en el ejercicio de su función y una actuación eficiente por parte de la Administración Pública.

El autor ha situado el punto de partida de su investigación en el año 1827, que coincide con la aprobación del Estatuto de López Ballesteros, aunque sin olvidar que unos años antes ya se habían empezado a dictar las primeras normas de nuestra función pública contemporánea. Como señala el doctor Muñoz Llinás, es en estas tempranas fechas del siglo XIX cuando asistimos a la desaparición del Estado Absoluto y con ello a la eliminación de una de las múltiples prerrogativas del Rey, que no era otra que la de nombrar y separar libremente al personal encargado de las tareas de gobierno y administración de la nación. A partir de este momento se empieza a vislumbrar la necesidad de contar con un auténtico *corpus* administrativo independiente y profesional, con el fin de garantizar una gestión eficaz y estable de los asuntos públicos.

En cuanto a la elección de la fecha final del periodo investigado, el año 2007, se fundamenta básicamente por dos motivos: en primer lugar, por el hecho evidente de encontrarnos ante la última norma de carácter general que comprende, prácticamente, todo el régimen de función pública a modo de estatuto general.

Y, en segundo lugar, porque dicha norma, me refiero a la Ley 7/2007 de 12 de abril por la que se aprueba el EBEP, deja la puerta abierta a una nueva transformación de nuestro modelo de función pública, generando algunas incógnitas sobre su futuro.

En medio de esas dos fechas inicial y final, el autor ha distinguido tres etapas perfectamente diferenciadas: la primera corresponde a las normas dictadas durante el siglo XIX, consciente de que, aunque tuvieron una limitada aplicación, sentaron unas bases suficientemente sólidas para la conformación del modelo posterior. Tras estos primeros estatutos del citado López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell, comenzaría una segunda etapa con la promulgación en 1918 del Estatuto de Maura. En este momento, se produce una generalización del contenido de la normativa anterior a todos los funcionarios de la Administración o, por lo menos, a los de los Cuerpos generales. Es a partir de este momento cuando comenzará un periodo de definición del modelo español de función pública, que dará un paso decisivo con la aprobación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (1964), en donde se recogerán las influencias de los ordenamientos inglés y francés. En este momento, se producirá una sustitución del tradicional sistema de categorías existente en la Administración general por el de Cuerpos y Escalas, que ya había hecho su aparición en la Administración especial bastantes años atrás. Finalmente, la Constitución Española de 1978 consagrará definitivamente los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Aquí se iniciaría la tercera etapa en la que aún nos encontramos, caracterizada por la irrupción de las Comunidades Autónomas, que nos ha llevado a un complejo modelo de distribución de competencias entre el Estado y aquéllas.

Evidentemente, para la consecución de este trabajo el autor ha realizado un profundo y extenso estudio, empleando una adecuada metodología científica, que ha abarcado un minucioso análisis de la normativa dictada entre ambas fechas. Para ello, hace un especial hincapié en las normas con rango de ley, pero sin desdeñar otras normas de rango inferior, pero de importancia capital para entender la evolución normativa en la materia. Asimismo, se ha consultado la bibliografía general sobre este periodo histórico y la específica sobre la materia. Se ha acudido también a las diversas fuentes jurisprudenciales, en especial, a las sentencias emanadas del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Asimismo, la investigación se ha apoyado en otras fuentes doctrinales de tipo administrativo como, por ejemplo, los Dictámenes del Consejo de Estado o los Informes de la Inspección General de los Servicios. Y, por último, han sido relevantes también en el curso de la investigación los diarios de sesiones de los órganos parlamentarios, en los que se han recogido algunas normas importantes y reformas que no llegaron a ver la luz, así como discursos y debates a favor y en contra de las diversas normas aprobadas. Pero, además, en esta obra se aprecia el extraordinario conocimiento que tiene el autor sobre la realidad administrati-

va, debido a su condición de funcionario de carrera y a la experiencia adquirida, tanto en la Administración autonómica como en la estatal, en las que ha desempeñado relevantes puestos.

Es de destacar también el importante trabajo realizado por el autor en el análisis sectorial de las diversas materias que componen el Derecho de la Función Pública, tales como la clasificación y tipos de personal; el acceso y pérdida de la condición de empleado público; la carrera administrativa; el régimen de incompatibilidades; o el sistema retributivo. El estudio particularizado de cada uno de estos ámbitos en perspectiva histórica y su relación dentro de la evolución general de la función pública en España constituye una de las mayores aportaciones de esta obra.

Las implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales que esta materia sigue teniendo en nuestro ordenamiento jurídico, la hacen especialmente sensible a continuos cambios. Por eso, ante previsibles reformas de la materia, es importante un adecuado conocimiento de su evolución histórica con el fin de evitar precipitados juicios de valor y reformas que podrían llegar a ocasionar un retroceso en la trayectoria legislativa tendente a lograr una Administración dotada de un personal cada vez más capacitado, objetivo, eficaz e independiente. En este sentido, la obra del Prof. Ignacio Muñoz Llinás supone una imprescindible contribución al estudio de la función pública en España además de referencia obligada para quienes pretendan seguir el complejo hilo de Ariadna que ha llevado a los dígitos de la Administración Pública al crucial momento actual.

Javier ALVARADO PLANAS
Catedrático de Historia del Derecho
Universidad Nacional de Educación a Distancia

INTRODUCCIÓN

La función pública, concebida como el conjunto de derechos y deberes que configuran las relaciones jurídicas de la Administración con el personal a su servicio, en virtud del vínculo de sujeción especial que les une, ha conocido formas muy diversas a lo largo de la historia reciente, desde su primera regulación general en los primeros Estatutos de funcionarios a principios del siglo XIX, hasta su configuración actual.

Tras superar el Estado absolutista se apostó, decididamente, por el establecimiento de un modelo de función pública, en el que se trató de garantizar un reconocimiento de los derechos y deberes de los funcionarios, como base fundamental para la mejora de su rendimiento y capacidad. Se pretendía abandonar, de esta forma, la concepción del empleado público como un patrimonio político del que se podía disponer con total libertad, a través de las denominadas cesantías en masa.

No obstante, la situación política, económica y social de España a lo largo del siglo XIX y principios del XX no ayudó a la consolidación de los postulados, que este incipiente régimen de función pública quiso introducir en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, se asistió a una limitada aplicación de las normas sobre personal en los Estatutos de López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell, hasta que, por fin, se llegó a una implantación general del régimen jurídico de la función pública a todos los funcionarios de la Administración (por lo menos, a los de los Cuerpos generales), en el Estatuto de Maura en 1918. Esta norma, que permaneció en vigor durante más de cuarenta años, se sustentó en dos aspectos fundamentales, que marcaron el devenir de la regulación posterior: la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera y la consagración del sistema de oposición como fórmula de ingreso en la Administración Pública.

A partir de entonces, una vez superadas las enormes convulsiones provocadas por la Guerra Civil, comenzó un periodo de definición del modelo español de función pública, en el que la carrera administrativa jugó un papel fundamental. En un primer momento fue la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (1964) la que, recogiendo las influencias del derecho inglés y francés, estableció una nueva

clasificación del personal, pasando del sistema de categorías al sistema de Cuerpos y Escalas. Más tarde, la Constitución Española de 1978 consagró, definitivamente, los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público, estableciendo un complejo modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, y tras unos fallidos intentos de regulación del fenómeno burocrático durante la Transición Española, se llegó a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Esta norma fue concebida con un carácter provisional y «experimental», de cara a la posterior aprobación del ansiado Estatuto del Funcionario Público. Sin embargo, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad de alguno de sus artículos y de las profundas modificaciones sufridas, ha estado vigente (y aun lo está en muchos de sus preceptos) durante más de 30 años.

Finalmente, llegamos al momento presente, que está regido por la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en abril de 2007, absorbido, posteriormente, por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que ha dado lugar a un nuevo Texto Refundido. La aprobación de este ansiado Estatuto no ha provocado, hasta el momento, grandes cambios en nuestro sistema de función pública, ya que, prácticamente, se ha limitado a establecer un conjunto de referencias y determinaciones para que sean las distintas Administraciones Públicas (Estado y CCAA) las que regulen sus propios sistemas de carrera, provisión, promoción y régimen retributivo, reproduciendo, a grandes rasgos, en el resto de materias, lo previsto en la normativa anterior y dejando fuera de su regulación el régimen de incompatibilidades, que permanece prácticamente inalterado.

Pues bien, el objeto del presente trabajo ha sido llevar a cabo un estudio de cada una de las formas que ha ido adoptando la función pública a lo largo del tiempo y de su repercusión en el ámbito general de la Administración Pública, partiendo de los dos grandes modelos implantados en los países de nuestro entorno: el abierto o de empleo y el cerrado o de carrera.

En este sentido, se ha hecho un recorrido histórico de las principales normas que se han ido dictando en materia de: clasificación y tipos de personal; acceso y pérdida de la condición de empleado público; carrera administrativa; régimen de incompatibilidades y sistema retributivo. En cada uno de estos aspectos, se ha visto cómo no solamente han sido las leyes generales (estatutos) sobre funcionarios públicos las que han marcado la evolución normativa, sino también las particulares que se han ido dictando en paralelo a las mismas o en desarrollo de éstas.

Asimismo, la singularidad de cada una de ellas y su dificultad para ser aplicadas de manera uniforme a todo el elenco de personas que, históricamente, han conformado la función pública en España, ha impedido, en numerosas ocasiones, que pasen a formar parte de una única norma o Estatuto. Esta circunstancia se

ha ido agravando a lo largo de los años, como lo demuestra el retraso de casi 29 años en la aprobación del EBEP, a pesar de la existencia de un mandato expreso en la Constitución de 1978.

No se ha realizado hasta la fecha ningún estudio global que abarque las distintas materias que conforman el régimen jurídico de los funcionarios públicos, desde las primeras normas dictadas a principios del siglo XIX hasta el momento presente. Por este motivo, el principal avance que se pretende lograr con este trabajo estriba, precisamente, en condensar en un único estudio toda la evolución de la contemporánea función pública española desde sus orígenes en el siglo XIX hasta la actualidad.

En todo caso, es preciso advertir que no nos encontramos ante una materia cerrada ni muchísimo menos. Basta asomarnos al complejo sistema de entrada en vigor que contempla el actual Estatuto del Empleado Público, para comprender que nuestro modelo de función pública se encuentra hoy, más que nunca, al albur de condicionantes políticos, económicos y sociales, no solo en el ámbito de la Administración del Estado, sino también en el de las diecisiete Comunidades Autónomas con competencia legislativa en esta materia. De ellos dependerá la configuración definitiva del actual modelo de función pública. Mientras tanto, solo nos podremos limitar a hacer conjeturas más o menos acertadas sobre cuál será el siguiente paso en la evolución de nuestro régimen de personal.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE SUS PRINCIPALES NORMAS ESTATUTARIAS

1. CONSIDERACIONES GENERALES. EL MODELO ESPAÑOL DE FUNCIÓN PÚBLICA

Conviene comenzar haciendo una aproximación a los distintos sistemas de función pública, ya que han variado a lo largo de la historia de unos países a otros. Generalmente, se han agrupado por la doctrina en dos grandes modelos¹: el cerrado o de carrera y el abierto o de empleo.

Por lo que se refiere al modelo cerrado o de carrera, es aquel que gira en torno al funcionario público, el cual es seleccionado a través de un procedimiento basado en los principios de mérito y capacidad para ocupar un universo de puestos dentro de la Administración. Dentro de este sistema prima la inamovilidad del funcionario, lo que garantiza una independencia frente al poder político y una continuidad del funcionamiento de la Administración². Sin embargo, la contrapartida es que implica una gran rigidez, que impide al Sector Público adaptarse con facilidad a los cambios que se vayan produciendo.

En este sistema, la carrera juega un papel fundamental para la motivación del funcionario. Se estructura, normalmente, mediante el ascenso por grados o categorías que se van adquiriendo a lo largo de la vida profesional de muy distintas maneras.

El modelo cerrado ha conseguido transmitir los valores de una cultura común allí donde se ha implantado, favoreciendo la existencia de una conciencia de servicio público. Pero mientras contribuye a crear una conciencia colectiva de

¹ PARADA VÁZQUEZ, R., 1992, pp. 355-363.

² BLANCO GAZTAÑAGA, C., *RPGP*, p. 201.

responsabilidad, la valoración de ésta en el plano individual está más difuminada. En definitiva, el modelo cerrado o de carrera «impulsa la creación de un colectivo con unos valores compartidos y con una cultura común que garantizan una independencia frente al poder y una orientación hacia el servicio público»³.

El ejemplo más significativo de país con modelo cerrado es Francia. Aunque también lo podemos encontrar en Alemania, Italia o Portugal.

En cuanto al modelo abierto o de empleo, su característica fundamental es que gira alrededor del puesto de trabajo⁴. Es decir, a diferencia del modelo anterior, ya no se selecciona a una persona para el desempeño de un abanico indeterminado de puestos de trabajo en el conjunto de la Administración, sino que se le recluta para desempeñar un puesto concreto. Esto otorga una enorme flexibilidad al sistema, porque la idea de la inamovilidad no existe.

Sin embargo, en el sistema de empleo se corre el riesgo de la «falta de creación de una cultura común, de unos valores compartidos y el riesgo de un excesivo individualismo». Por otro lado, la carrera administrativa es prácticamente inexistente, ya que la movilidad es escasa y no existe un sistema que vaya consolidando los avances del empleado en función de la antigüedad o de otros factores. En cambio, se le da una enorme importancia al desempeño del puesto de trabajo, centrándose el desarrollo profesional en el esfuerzo individual y en las competencias personales de los empleados. En este sistema la motivación de los empleados públicos proviene, fundamentalmente, de los incentivos económicos en función del trabajo desarrollado. Países característicos de este sistema son el Reino Unido, Bélgica, Holanda, Dinamarca o Nueva Zelanda⁵.

Por lo que respecta al sistema de función pública española, aunque ha oscilado entre uno y otro tipo a lo largo de la historia, parte de un claro modelo de carrera mediante el sistema de categorías y clases instaurado en los primeros Estatutos de funcionarios. Estos, a través de diversas fórmulas, encuadraban a todos los empleados públicos en diversos grupos en función de su titulación, de las pruebas de acceso, o de las funciones encomendadas.

Sin embargo, a raíz de la Reforma de la función pública de 1964 se observa un leve giro hacia un sistema abierto o de puestos. En esto tuvo mucho que ver la influencia del derecho anglosajón, del cual se importó la figura del funcionario generalista o interdepartamental. Se presta una mayor atención al puesto de trabajo desempeñado. Aun así, todavía se observa un fuerte corporativismo, en particular de los Cuerpos especiales, que, de alguna forma, dificultan esa transición del modelo cerrado al abierto que aparecía dibujada en la Ley.

³ BLANCO GAZTAÑAGA, C., *RPGP*, p. 202.

⁴ OLÍAS DE LIMA, B., 1995, p. 31.

⁵ BLANCO GAZTAÑAGA, C., *RPGP*, pp. 202-203.

Tras la Constitución Española de 1978 (CE) y, fundamentalmente, a través de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), se vuelve a retomar con fuerza la idea de una función pública basada en los puestos de trabajo y no en los Cuerpos de funcionarios. Se adoptan varias medidas a este respecto, pero las dos que más conviene destacar son: en primer lugar, la drástica simplificación de los Cuerpos y Escalas existentes, agrupando los más homogéneos y suprimiendo todos aquellos que se consideraban repetidos, de manera que se logra una estructura más racional; y, en segundo lugar, la eliminación de la adscripción de puestos de trabajo concretos a los distintos Cuerpos o Escalas⁶, de manera que todos los funcionarios públicos, con independencia del Cuerpo o Escala de procedencia, podrán concursar a cualquier puesto de trabajo vacante en el Estado, siempre que se provea su cobertura. Además, se admiten con total normalidad otras formas de vinculación a la Administración Pública, como la del personal laboral. Con ello el sistema español de función pública se va aproximando, poco a poco, a un sistema de empleo.

Por último, la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) en 2007 quiere dejar patente la existencia de una realidad impuesta en la Administración española, que no es otra que la coexistencia de los dos grandes regímenes jurídicos de personal: el funcional y el laboral. De esta forma, se podría decir que el modelo actual de función pública en España es un modelo mixto, a mitad de camino entre el modelo de empleo y el modelo de carrera, en el que encontramos características y peculiaridades de ambos.

Se observa, por tanto, cómo el modelo español de función pública ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, gracias a las diversas normas que se han ido dictando y que se analizarán a continuación.

2. LA CONFIGURACIÓN DE LA MODERNA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX

2.1 *El Estatuto de López Ballesteros (1825-1827)*

La aprobación de la Constitución de Cádiz en 1812 implicó profundos cambios en la organización política y administrativa de España, dando un nuevo papel a los Secretarios de Estado y de Despacho, que se convirtieron en los responsables de las órdenes del Rey mediante el refrendo de sus decisiones. Esto les convirtió en los «verdaderos rectores de la gobernación pública y los jefes de

⁶ En todo caso, se conserva la adscripción de puestos a determinados Cuerpos o Escalas que, por la especialidad de sus funciones, solamente sus miembros tienen la cualificación y capacitación necesarias para desempeñarlos adecuadamente. Entre estos destacan el Cuerpo de Abogados del Estado o el Cuerpo de Inspectores de Hacienda, entre otros.

la Administración central del Estado»⁷, teniendo como resultado que los puestos de la Administración se convirtieran en un patrimonio político de los distintos gobiernos, que premiaban a sus afines mediante la concesión de empleos y garantizaban su fidelidad amenazándoles con la cesantía⁸.

Para contrarrestar esta situación y tratar de profesionalizar el empleo público, Luis López Ballesteros estableció una serie de reglas con relación al ingreso y ascenso de los funcionarios, aunque limitadas al ámbito exclusivo de su Departamento. Para ello exigió «pruebas de capacidad técnica y moralidad reconocida», constituyendo la base del nuevo Estatuto de los Funcionarios Públicos⁹.

Sin embargo, la regulación impulsada por el ministro de Fernando VII, no estuvo integrada por una única norma. Se pueden distinguir, principalmente, las siguientes disposiciones¹⁰:

- En primer lugar, la Real Orden de 25 de enero de 1824¹¹, que restituyó en sus cargos a los funcionarios que habían sido voluntarios constitucionales y por este motivo habían sido cesados¹².
- Posteriormente, se dicta la Circular de 3 de mayo de 1825 que introduce, por primera vez, el concepto de idoneidad como el primer criterio para poder desempeñar un empleo público y, además, se crea la Junta de Jefes para valorar las distintas aptitudes de los funcionarios.
- La Real Orden de 19 de agosto de 1825, que ha sido considerada como la primera regulación general del reclutamiento de los empleados públicos¹³.
- Por otra parte, el Real Decreto de 7 de febrero de 1827 que es la norma central de esta regulación. Contiene disposiciones referidas a todos los ámbitos de la función pública, con la única particularidad de estar referida sólo a los funcionarios del Ministerio de Hacienda. No obstante, esto no le ha impedido ser considerado por algunos autores como el primer estatuto español de los funcionarios públicos¹⁴.
- Por último, hay que tener en cuenta el Real Decreto de 3 de abril de 1828, que constituye la primera regulación del sistema retributivo referido a todos los empleados públicos, atendiendo a la situación administrativa en la que se encontraban en cada momento.

⁷ PÉREZ MARCOS, R. M. y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. D., 2003, p. 187.

⁸ NIETO GARCÍA, A., 1986, p. 302. Véase MUÑOZ LINÁS, J. I., *RDUNED*, pp. 599-601.

⁹ RIVAS SANTIAGO, N., 1945, p. 109. Véase MUÑOZ LINÁS, J. I., *RPAM*, p. 264.

¹⁰ GONZÁLEZ MARINAS, P., *III Simposio de Historia da Administración Pública*, pp. 77-78.

¹¹ DE NIEVA, J. M., 1824, p. 87.

¹² Fue la primera disposición que tuvo como objetivo acabar con las cesantías en masa.

¹³ JIMÉNEZ ASENSIO, R., 1989, p. 55.

¹⁴ NIETO GARCÍA, A., 1986, p. 300, considera que se trata de la primera «reglamentación general moderna de los funcionarios».

Todas estas normas nacen de la pretensión de López Ballesteros por simplificar y mejorar la administración de la Real Hacienda, lo que le lleva a adoptar una serie de medidas, aparentemente dispersas, que en su conjunto constituyen un auténtico Estatuto del empleado público.

Entre estas medidas cabría destacar, a modo de resumen (que será ampliado más adelante), las siguientes¹⁵:

- En materia de incompatibilidades, a través de una Real Cédula, se establece que «los empleados de todos los ramos de la administración y resguardo de la Real Hacienda en actual ejercicio no puedan ser nombrados ni obtener destinos de ayuntamientos y demás cargos municipales, según se expresa»¹⁶.
- Por otra parte, se instaura la separación del servicio, a través de la Real Orden de 24 de septiembre de 1824¹⁷, que establece que se «proceda a la separación absoluta del servicio a los flojos, indiferentes o poco celosos, y se imponga la pena de presidio por un tiempo proporcionado a todos los que incurran en un delito de complicidad en el fraude (...)».
- Asimismo, se regula la selección del personal introduciendo los principios de mérito y capacidad. En este sentido, la citada Real Orden de 19 de agosto de 1825 prescribe la instrucción y circunstancias de los aspirantes a empleos de la Real Hacienda y los exámenes previos a su nombramiento.
- En esa misma Real Orden se introduce una primera clasificación del personal distinguiendo entre: Meritorio, Escribiente, Oficial y Jefe.
- Posteriormente, el mencionado Real Decreto de 7 de febrero de 1827 realizó una nueva clasificación del personal estableciéndose, además, reglas específicas en materia de ascensos.
- Por último, a través de la citada norma se introdujeron nuevas disposiciones en materia de retribuciones y de situaciones administrativas, como más adelante se verá de forma detallada.

Todas estas medidas tuvieron como objetivo una profesionalización del empleo público y supusieron una base sólida para la construcción de la función pública española contemporánea, siendo asumidas en gran medida por los Estatutos posteriores¹⁸.

¹⁵ LÓPEZ-CHAVES Y CASTRO, I., III *Simposio de Historia da Administración Pública*, pp. 115-124.

¹⁶ Real Cédula de 22 de agosto de 1824. *Gaceta de Madrid*, 4 de septiembre de 1824, n.º 114.

¹⁷ *Gaceta de Madrid*, 2 de octubre de 1824, n.º 126.

¹⁸ MUÑOZ LINÁS, J. I., *RDUNED*, p. 601.

2.2 *El Estatuto de Bravo Murillo (1852)*

Juan Bravo Murillo fue oficial administrativo con anterioridad a ocupar los ministerios de Gracia y Justicia, Comercio, Instrucción y Obras Públicas y, por supuesto, antes de ser presidente del Gobierno. Todo ello hizo que su conocimiento de la Administración fuese muy alto y, además, le llevó a considerar que la misma debía funcionar como contrapeso de otras fuerzas sociales, tales como el ejército o la burguesía. Para ello era preciso fortalecer la Administración en detrimento de la política, ya que «con más administración y menos política» se podría hacer frente a la agitación existente en el país a causa de guerras y revoluciones¹⁹.

Con este propósito, elaboró un Proyecto de Ley que regulaba los principales elementos constitutivos del régimen jurídico de los empleados públicos y que se referían, entre otros aspectos, al acceso, la inamovilidad o los ascensos. Su objetivo, como venimos diciendo, no era otro que el de reforzar a la Administración frente a los favoritismos y corruptelas que se habían extendido amparadas en la técnica de las cesantías en masa o *spoils system*. Debido a esto, la Administración se había convertido en una «organización poco profesional y fuertemente ideologizada»²⁰. Sin embargo, la pretensión inicial de Bravo Murillo no llegó a ver la luz, ya que los reparos formulados por el Consejo Real transformaron su inicial Proyecto de Ley en un Decreto provisional²¹.

En cualquier caso, la regulación que, finalmente, se llevó a efecto constituyó el germen de los futuros Cuerpos de funcionarios y la división de estos en Cuerpos generales y Cuerpos especiales²².

A partir de este Estatuto comenzaron a aprobarse una serie de disposiciones que fueron excepcionando colectivos cada vez más amplios de funcionarios, que se regirían por sus propias normas, apartándose del régimen general²³. Según dichas normas, estos Cuerpos gozaban de una inamovilidad de la que carecían los funcionarios del régimen común, generando una fractura entre ambos regímenes. Esto hizo que los funcionarios de los Cuerpos especiales gozaran de una

¹⁹ PRO RUIZ, J., 2006, p. 310. Véase MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, pp. 601-603.

²⁰ Como señalaba BENEYTO, J., 1958, p. 524, «Familiares de empleados, recomendados de la superioridad o milicianos del último pronunciamiento, entraban en la *covachuela* como meritorios y, aún a veces, ya como escribientes, hasta conseguir el nombramiento de oficial, que les daba acceso al escalafón».

²¹ MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, pp. 601-603.

²² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1972, citado en ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J., 1989, pp. 135-136.

²³ Se crean, por ejemplo, el Cuerpo Facultativo de Archiveros Bibliotecarios (1858), el Profesorado público a través de la denominada Ley Moyano, el Cuerpo de Abogados del Estado (1881), el Cuerpo Consular y Diplomático (1883), el Cuerpo de Empleados de Correos (1889) y el de Establecimientos Penitenciarios. Estos Cuerpos pasan a unirse al Cuerpo de Ingenieros, creado muchos años atrás, por el Decreto de 1835. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J., 1989, p. 136.

mayor estabilidad en el empleo y, de alguna forma, fueran adquiriendo un mayor peso en el ámbito de la Administración²⁴.

Otro de los aspectos clave del Estatuto de Bravo Murillo (EBM) fue la clasificación de los empleados de la Administración en cinco categorías: Jefes Superiores, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Aspirantes a Oficial. El acceso a las mismas y la promoción variaba en cada una de ellas, si bien siempre estaban presentes los principios de mérito y capacidad²⁵. No obstante, es preciso tener en cuenta que esta clasificación se hacía por departamentos ministeriales lo que, en la práctica, suponía la ausencia de los funcionarios pertenecientes a cuerpos interdepartamentales²⁶.

En cuanto a la inamovilidad, como ya se ha apuntado, no estaba garantizada para los funcionarios de los Cuerpos generales, si bien los requisitos exigidos para el acceso a la función pública denotaban un claro interés en garantizar la permanencia en el servicio.

Otro aspecto importante que se ha señalado, entre otros, por Jordana de Pozas, fue la creación de las Juntas de Jefes en cada Ministerio y una Oficina general o provincial. A través de dichas Juntas se ejercía la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y se calificaban los méritos y servicios a efectos de ascensos. Pero, además, ejercía una función consultiva al jefe del departamento o de la oficina²⁷.

En todo caso, como señala Barrachina²⁸, se pueden destacar una serie de aspectos positivos y negativos de la regulación impulsada por Bravo Murillo. Así, entre los positivos cabe citar los siguientes:

- La consolidación del principio de mérito en el acceso y la promoción.
- La clasificación por categorías, simplificando la organización administrativa.
- La determinación del sueldo de los funcionarios de una forma clara y precisa.
- El reconocimiento de una serie de derechos y deberes del funcionario, propiciando un gran avance en la función pública.
- Y, por último, la influencia que este Estatuto ejerció sobre otras normas posteriores.

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1972, citado en ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J., 1989, p. 136.

²⁵ Estos principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública ya venían proclamados en la Constitución de 1845, al señalar que «todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad».

²⁶ GARRIDO FALLA, F., 1985, p. 40.

²⁷ JORDANA DE POZAS, L., *ANALES de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, citado en ALBALADEJO CAMPOY, M., *CICE*, p. 39.

²⁸ BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 131.

En cuanto a los aspectos negativos, cabría señalar:

- La falta de aplicación práctica del Estatuto, a pesar de que no fuera derogado formalmente, fundamentalmente debido a la provisionalidad con la que él mismo se proclamó.
- La falta de subordinación de la Administración a la Jurisdicción.
- La limitación de las garantías del funcionario sobre el que recaía una sanción en virtud de la potestad disciplinaria ejercida por la Administración.
- La excesiva departamentalización ministerial.
- El no establecimiento de la inamovilidad de los funcionarios de los Cuerpos generales.

Sin embargo, a pesar de los aparentes avances en materia de función pública que se produjeron con la regulación impulsada por Bravo Murillo, no faltaron críticos que, como Borrego, señalaron que «las decantadas reformas administrativas de Bravo Murillo no son más que una servil copia del sistema francés de centralización, de desconfianza, de eternos expedientes y de enredosos procedimientos, muy a propósito para cubrir la arbitrariedad y las injusticias gubernamentales, y de vana fraseología. En la obra de esas decantadas reformas se complicó de tal modo la maquinaria administrativa, que fue ya imposible intervenir con éxito sus operaciones, vigilar sus actos, activar sus procedimientos y enmendar sus yerros. Pero, en cambio, se creó un inmenso ejército oficinesco, una milicia de pluma (...) en cuyas manos se quiso colocar la fortuna, la honra, la suerte y los destinos del país. De esa manera complicada la máquina administrativa, convertía el funcionario público en una especie de mandarín o reyezuelo, y rodeada de aparatoso boato la vida administrativa, fue indispensable que el presupuesto de gastos creciera fabulosamente»²⁹.

2.3 *El Estatuto de O'Donnell (1866)*

El Estatuto de O'Donnell (EOD) nace con una vocación de satisfacer las demandas de la opinión pública de la época, que buscaba limitar las ambiciones personales de los políticos, así como eliminar las arbitrariedades existentes en la Administración³⁰. De forma más precisa, en su Preámbulo se establecían los objetivos perseguidos por la nueva regulación, que se pueden concretar en los siguientes³¹:

- Llevar el orden, el concierto y la moralidad a la Administración.
- Separar la gestión administrativa de las eventualidades políticas.

²⁹ Citado en NIETO GARCÍA, A., 1986, p. 309. Véase MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, p. 603.

³⁰ Así quedó reflejado en el Dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 1866. BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 135.

³¹ GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *RICA*, p. 145.

- Generar confianza entre los empleados públicos.
- Despertar el celo e interés de los funcionarios por el servicio público.
- Evitar exigencias injustificadas.
- Fomentar la cooperación del personal administrativo.

Para alcanzar estos objetivos se creaba un sistema de categorías subjetivas, al igual que ya hiciera su antecesor, y se establecía un criterio de idoneidad para el ejercicio de la función pública, así como un principio de inamovilidad en determinados supuestos³².

En cuanto a su ámbito de aplicación, abarcaba, en todo caso, a los funcionarios de los Cuerpos generales y tenía carácter supletorio para el resto. Como señala Barrachina³³, el personal excluido se distinguía en atención a sus funciones; a su organización especial; a su especial instituto; o al orden distinto en el que funcionaban.

Así, dentro del primer grupo se encontraban los consejeros de Estado y los demás empleados que ejercían funciones consultivas, que eran tradicionalmente excluidos del régimen de aplicación general de la función pública. Por otra parte, atendiendo a su organización especial, quedaba excluido el personal al servicio del Tribunal de Cuentas del Reino, así como el fiscal, secretario general, oficiales mayores, tenientes fiscales, oficiales y aspirantes del Consejo de Estado. En atención a su especial instituto, se excluían los miembros de la carrera diplomática y consular; los ingenieros de los tres cuerpos civiles; los miembros del Cuerpo de Telégrafos; el profesorado; los empleados facultativos del ramo de estadística; y los empleados de vigilancia, de cárceles y de presidios. Por último, en atención al distinto orden de funcionamiento, quedaban excluidos los jueces, magistrados y funcionarios auxiliares de la Administración de Justicia y los miembros del Ministerio Fiscal³⁴.

La reforma de O'Donnell estaba constituida por la Ley de 25 de junio de 1864 y por el Real Decreto de 4 de marzo de 1866. La primera establecía las reglas para el ingreso y ascenso en las carreras civiles de la Administración Pública, mientras que el segundo recogía el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración del Estado.

³² ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 47-48. De acuerdo con el artículo 1 del RD de 4 de marzo de 1866 los empleados públicos podían pertenecer a las categorías de Jefes Superiores, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Aspirantes a Oficiales. También podían acceder a la Administración como Subalternos, pero, en este caso, no tenían la consideración de empleados públicos. Se observa, de esa manera, como la reforma de O'Donnell no establece ninguna novedad en materia de categorías profesionales, con respecto a lo ya regulado por el Estatuto de Bravo Murillo. Véase MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, p. 606.

³³ BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 136.

³⁴ BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 136.

Precisamente este Real Decreto es el que, propiamente, se conoce como el Estatuto de O'Donnell (EOD). Se trata de una disposición reglamentaria que consta de 91 artículos, divididos en 10 capítulos y cuenta, además, con una disposición transitoria y una disposición final.

Comenzaba el Estatuto por realizar una clasificación del personal que, como ya se ha adelantado, no modificaba la prevista en su antecedente más inmediato, el Real Decreto de 18 de junio de 1852.

Señalaba a continuación, en los artículos 8 al 12, los distintos honores y consideraciones que se dispensaban a los empleados de la Administración civil. A estos efectos, los funcionarios pertenecientes a la primera categoría tenían el tratamiento de Ilustrísima, debiendo usar el uniforme de los ministros del extinguido Consejo de Hacienda. Por su parte, los Jefes de Administración (2.ª Categoría) recibían el tratamiento de Señoría, teniendo derecho a usar el uniforme de los Oficiales de las Secretarías de Despacho.

Por lo que se refiere al acceso a la condición de funcionario, sin perjuicio de su desarrollo posterior, conviene destacar los dos aspectos en los que se inspira: la consolidación de los principios de mérito y capacidad; y, como consecuencia de lo anterior, el fortalecimiento de la estabilidad de los funcionarios. Ambos elementos tenían como objetivo, no sólo favorecer el servicio y la buena marcha de los negocios administrativos sino, también, defender al Gobierno de las veleidades políticas, al no poder realizar nombramientos y separaciones arbitrarias³⁵.

En cuanto a los ascensos, se regulaban de forma similar al Estatuto de Bravo Murillo, distinguiendo los turnos de elección, antigüedad y reingreso de cesantes.

En el ámbito disciplinario también se observan novedades, reforzándose las garantías de los empleados públicos y realizando una tipificación de las conductas que pueden ser constitutivas de infracciones y de las sanciones que, en su caso, les podrían corresponder. De entre ellas, la más leve era la represión privada (que se imponía siempre de palabra) y la más grave la separación, que debía imponerse siempre por escrito.

Pero, probablemente, la novedad más destacable de este Estatuto fue la implantación de la inamovilidad³⁶. Es cierto que todavía para algunos supuestos seguía aplicándose la regla de la discrecionalidad en el cese, pero, en cambio, se garantizaba la estabilidad para aquellos empleados que hubiesen prestado adecuadamente su función durante un determinado número de años³⁷.

³⁵ GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *RICA*, p. 145.

³⁶ Así lo puso de manifiesto GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *RICA*, p. 147, al señalar que, aunque algunos Cuerpos especiales ya la habían obtenido, para los generales fue un avance muy novedoso.

³⁷ La regulación de la inamovilidad se contemplaba en los artículos 50, 51 y 52 del Real Decreto de 1866, que distinguía entre los empleados que hubiesen prestado servicios durante, al menos, quince años, de aquellos que llevasen desempeñando su labor menos de quince años pero más de seis. En el primer caso, solo podían ser separados por causa grave, previa audiencia y con

Pero el problema fundamental del EOD fue el de su escasa aplicación, ya que tan solo estuvo vigente durante cuatro meses. Además, se han señalado otras deficiencias como la desconexión entre la categoría personal y el puesto de trabajo; el mantenimiento de la separación entre los Cuerpos generales y los especiales; o la ausencia de una gestión centralizada de los recursos humanos en la Administración³⁸.

A estas críticas, el profesor García-Trevijano Fos añade la aplicación del Estatuto a un número pequeño de funcionarios, al ser supletorio respecto de la mayoría; y su carácter reglamentario y no legal³⁹.

Como aspectos positivos, hay unanimidad en reconocer el gran avance que supuso el establecimiento de la inamovilidad⁴⁰, la regulación completa del derecho disciplinario y la mayor sistemática en la regulación del sistema de carrera de los empleados públicos⁴¹.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DURANTE LA RESTAURACIÓN. EL ESTATUTO DE MAURA (1918)

El Estatuto de Maura tiene como antecedente inmediato la aprobación de la Ley de Responsabilidad Civil de los funcionarios públicos del orden gubernativo y administrativo, más conocida como Ley de Responsabilidades, el 5 de abril de 1904. Dicha Ley consagró la responsabilidad personal del funcionario o autoridad en la toma de decisiones⁴². Pues bien, tomando como base esta norma, Antonio Maura llevó a cabo una reforma de la Administración con el objetivo, entre otras cosas, de que fuera capaz de responder ante el ciudadano de sus actuaciones⁴³. De esta forma, se aprobó la Ley de Bases de 22 de julio de 1918,

informe favorable del Consejo de Estado. En el segundo, se exigía informe de dos de sus jefes en el que quedase acreditada la falta de moralidad, aptitud, lealtad y aplicación necesaria para el desempeño del puesto. MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, pp. 606-608.

³⁸ SARMIENTO LARRAURI, J. I., *RFUCM*, p. 216.

³⁹ GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *RICA*, p. 149.

⁴⁰ Si bien por algunos autores se ha señalado que se criticó en el Estatuto la implantación de la inamovilidad, por entender que se trataba de una medida para proteger a los nombrados durante su vigencia. ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 48.

⁴¹ Concretamente, GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *RICA*, p. 149, destaca la importancia del Estatuto a pesar de su escasa vigencia, ya que sirvió de modelo para regulaciones parciales de algunos Cuerpos, como el propio Consejo de Estado reconoció en algunos dictámenes posteriores.

⁴² El artículo 1 de dicha Ley establecía que «Los funcionarios civiles del orden gubernativo, cualquiera que sea su clase y categoría, desde ministro de la Corona hasta Agente de la Autoridad, que en el ejercicio de sus cargos infringen con actos u omisiones un precepto cuya observancia les haya sido reclamada por escrito, quedarán obligados a resarcir al reclamante agraviado de los daños y perjuicios causados por tal infracción legal».

⁴³ MORELL OCAÑA, L., 2005, p. 130.

conocida como Estatuto de Maura⁴⁴ y, seguidamente, el Real Decreto de 7 de septiembre de 1918, por el que se aprobó el Reglamento para la aplicación de la anterior Ley de Bases a los Cuerpos generales de la Administración Civil del Estado y al personal subalterno de la misma⁴⁵.

Con estas normas, se propuso «fijar legislativamente la fundamental organización de la Administración civil del Estado, mejorar la condición económica de los funcionarios y realizar ambos fines con la menor carga financiera»⁴⁶. A este respecto, es preciso indicar que el contexto social y económico de España en el momento de la gestación de este Estatuto era muy alarmante, debido a la huelga general de agosto de 1917 y a la militarización de los servicios de correos y telecomunicaciones en el primer trimestre de 1918. Esto implicó la necesidad de adoptar una serie de medidas para acabar con el caciquismo existente, modificando las estructuras situadas entre el poder administrativo y la sociedad civil⁴⁷.

Todo ello llevó a establecer una serie de medidas en el ámbito de la función pública, con el fin de terminar con el levantamiento burocrático que se había iniciado a principios de siglo y lograr una mayor profesionalización del empleo público. Entre otros aspectos se generalizó el sistema de oposición como forma de ingreso en la Administración y se establecieron nuevas reglas para el ascenso según criterios de antigüedad, oposición y libre designación, según los casos. Además, se estableció una clasificación del personal en un cuerpo, dos escalas y varias categorías. También se regularon los derechos pasivos de jubilación, retiro, viudedad y orfandad, estableciéndose la edad de jubilación a los 67 años con carácter forzoso y a los 65 de forma voluntaria⁴⁸.

Pero, además, se establecieron otra serie de medidas que conformaron un sistema de función pública mucho más completo que sus predecesores, destacándose, entre otras, las siguientes:

- Se reguló por primera vez la permuta, que se podía autorizar, dentro del mismo escalafón, entre funcionarios de igual clase y categoría y previo informe de los jefes inmediatos de los solicitantes (art. 24 del RD de 7 de septiembre de 1918).
- Se establecieron las siguientes situaciones administrativas: excedencia, que podía ser voluntaria o forzosa; separación del servicio o cesantía; y jubilación, que comprendía la voluntaria, la forzosa y por imposibilidad física.

⁴⁴ Fue publicada en la *Gaceta de Madrid* n.º 205, el 24 de julio de 1918.

⁴⁵ Publicado en la *Gaceta de Madrid* n.º 251, el 8 de septiembre de 1918.

⁴⁶ Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, 1918. Apéndice 7.º al n.º 66, p. 1, citado en JIMÉNEZ ASENSIO, R., 1989, p. 227.

⁴⁷ MORELL OCAÑA, L., 2005, pp. 125-131. NIETO GARCÍA, A., 1986, pp. 313-320. Véase MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, pp. 609-611.

⁴⁸ MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, p. 611.

- Se reconocieron una serie de recompensas a los funcionarios por medio de la mención honorífica, los premios en metálico y las condecoraciones.
- En materia disciplinaria se estableció que las faltas cometidas por los funcionarios podían ser leves, graves o muy graves, pudiendo ser sancionadas con apercibimiento; traslado; suspensión de empleo y sueldo; pérdida de uno a veinte puestos en el escalafón; postergación perpetua; y, por último, cesantía o separación definitiva del servicio.
- Finalmente, se reconoció el derecho de asociación de los funcionarios con el fin de que pudieran defender sus intereses. Estas asociaciones tenían personalidad jurídica propia, si bien el Gobierno podía decretar su disolución en cualquier momento⁴⁹.

Por último, cabría decir que el problema fundamental que tuvo el Estatuto de Maura fue la inestabilidad política que sufrió España en los años posteriores a su entrada en vigor. De esta forma, el desarrollo reglamentario del mismo por parte de los distintos Departamentos ministeriales no discurrió por los caminos esperados, provocando un incumplimiento de muchos de sus preceptos. Esto unido a la falta de conexión entre las categorías personales y el nivel de los puestos de trabajo, provocó que la norma no respondiera enteramente a la filosofía que había inspirado su aprobación⁵⁰.

4. LA REFORMA DE 1963-1964

4.1 *Antecedentes y justificación de la reforma*

El punto de partida del proceso de reforma de 1963-64 se puede situar a raíz del X Congreso Internacional de Ciencias de la Administración celebrado en Madrid en septiembre de 1956. En este contexto se deja notar la influencia norteamericana a través de la ponencia de los autores Finnan y Dean de donde se extrae, claramente, que la motivación última del proceso de reforma era el aumento de los fines de la Administración. La Administración Pública no puede limitarse a «garantizar el orden, la libertad y el adecuado ejercicio de los derechos de los ciudadanos», sino que debe tener una mayor iniciativa para satisfacer necesidades que el sector privado no puede alcanzar. En este sentido, «la organización y métodos de actuación de las Administraciones Públicas» que estaban

⁴⁹ Como señala NIETO GARCÍA, A., 1986, p. 320, con esta medida se evidencia el final del levantamiento burocrático acaecido a principios de siglo en una clara victoria gubernamental y conservadora, que se materializa en la prohibición a los funcionarios del derecho de huelga y en la drástica limitación del derecho de asociación.

⁵⁰ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, pp. 37-39.

pensados para una organización más bien «abstencionista» se han quedado obsoletos y tienen que ser sustituidos por otros, que doten a la Administración de una mayor capacidad para hacer frente a las necesidades del ciudadano⁵¹.

En este contexto aparece en escena Laureano López Rodó, joven Catedrático de Derecho Administrativo que tras un brillante discurso en los Cursos de Verano de Santiago de Compostela en 1955 pasa a ocupar la Secretaría General Técnica del Ministerio de Presidencia, encomendándosele una de las mayores reformas de la Administración Pública que se había llevado a cabo hasta ese momento⁵². López Rodó se dejó influir por las corrientes reformistas de los países de nuestro entorno, especialmente por las ideas norteamericanas puestas de manifiesto en el mencionado Congreso Internacional celebrado en Madrid. Él mismo llegó a declarar que la tarea de poner al día la Administración Pública «no es, simplemente, un asunto jurídico. Consiste, ante todo, en incrementar su eficacia»⁵³.

De esta forma, aprovechando los procesos de reforma impulsados por los países más avanzados, López Rodó parte de dos premisas ideológicas: por un lado, la recepción de las técnicas de gestión propias de la empresa privada para aumentar la eficacia de la Administración; y, por otro lado, la incorporación del puesto de trabajo como elemento esencial en sustitución de las tradicionales categorías⁵⁴.

Efectivamente, a finales de los años 50 el Estatuto de Maura había llegado a un nivel alto de degradación e incumplimiento, motivado, en gran medida, por los acontecimientos que se habían sucedido en nuestro país. Así, el deterioro de las retribuciones públicas en los años 30 por culpa, fundamentalmente, de la inflación, provocó la utilización del sistema de categorías como instrumento para obtener mejoras retributivas, apartándose rápidamente de los fines para los que había sido creado⁵⁵.

Pero, sobre todo, fue la Guerra Civil (1936-1939) la que provocó la mayor distorsión en el sistema de función pública español. La sublevación militar hizo que se creara prácticamente de la nada un aparato administrativo que fue creciendo considerablemente a medida que avanzaba la contienda. Se reclutó de forma

⁵¹ DE LA VALLINA VELARDE, J. L., 2005, pp. 178-179. La ponencia de los autores W. F. FINNAN y A. L. DEAN se encuentra recogida en el número 21 de la *Revista de Administración Pública*, p. 186 y ss.

⁵² Hay que señalar que la reforma del régimen jurídico de la función pública fue sólo la última de un conjunto de grandes reformas de nuestra Administración que dio lugar a importantes leyes, algunas de las cuales aún están vigentes. Entre estas leyes destacan: la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo o la Ley de Expropiación Forzosa. GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, p. 46.

⁵³ LÓPEZ RODÓ, L., *DA*, p. 8, véase DE LA VALLINA VELARDE, J. L., 2005, p. 180.

⁵⁴ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., 2006, p. 28.

⁵⁵ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, pp. 39-40.

rápida y con criterios de selección propios de un tiempo de guerra a una gran cantidad de personal que, tras la finalización del conflicto, consolidó un estatus de personal funcionario. Por el contrario, todos aquellos que durante la guerra habían obtenido ascensos o desempeñado puestos de libre designación para la República iban a ser automáticamente removidos de sus puestos⁵⁶.

Estos acontecimientos hacen que se desvirtúe la carrera administrativa tal y como estaba concebida, ya que las numerosas vacantes producidas en tan poco tiempo hacen que los ascensos no respondan siempre a los criterios que marcaba la Ley. En este sentido, las vacantes producidas en los Cuerpos especiales facilitan el ascenso de aquellos funcionarios que tenían menos experiencia y que habían sido seleccionados con menor rigor, siempre que, al menos, tuvieran la titulación necesaria. Por su parte, en las Escalas técnicas la situación es todavía más desastrosa, porque aquí los ascensos desde la Escala auxiliar, en muchos casos, se hacen sin que ni siquiera se exija la titulación necesaria⁵⁷.

A esto se une la bajada de los sueldos durante la posguerra, que provoca una agravación de la degradación de la carrera administrativa. La pérdida del poder adquisitivo de los sueldos públicos, trata de aliviarse mediante la Ley de 26 de mayo de 1944, que generaliza la supresión de las plazas de Oficial de 2.^a y 3.^a clase de las Escalas técnicas e introduce una nueva clase en la categoría de Jefes de Administración: Jefe de Administración de primera clase con ascenso. Por su parte, en las Escalas auxiliares se añaden las de Mayores Superiores y las de Auxiliares Mayores de primera, segunda y tercera. Asimismo, hay que añadir la redistribución interna de las plazas de cada Escala, que van pasando de las categorías inferiores a las superiores con el fin de permitir un aumento de sueldos. Así se va, poco a poco, incrementando la cúspide de la pirámide en la jerarquía administrativa, provocando una degradación de los sueldos de las categorías superiores, dando lugar a lo que se conoce como «aplastamiento de la jerarquía» con efectos muy perniciosos para la organización⁵⁸.

A raíz de estos acontecimientos surge la necesidad, como se ha señalado más arriba, de llevar a cabo una reforma en profundidad del régimen de función pública en vigor que, como señalaba la propia Ley de Bases de 1963 en su Exposición de Motivos, se inspiraba en los siguientes principios: la creación de un órgano central en materia de personal, la unificación de Cuerpos de funcionarios, la refundición en un único texto de las previsiones existentes sobre situaciones ad-

⁵⁶ La Ley de Depuración, de 10 de febrero de 1939, determinó la supresión de la inamovilidad de los funcionarios de la Administración del Estado, al cesar a todos aquellos que habían tenido alguna responsabilidad por haber prestado adhesión a las denominadas por la Ley «Autoridades Rojas» y a aquellos que pudiendo «haber cooperado al triunfo del Movimiento Nacional no lo hubieran hecho». GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, pp. 40-42.

⁵⁷ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, p. 41.

⁵⁸ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, pp. 42-44.

ministrativas e incompatibilidades y, por último, la introducción de un nuevo sistema retributivo para los funcionarios públicos⁵⁹.

En todo ello se observa, además, una importante influencia de los países de nuestro entorno. Con el final de la Segunda Guerra Mundial la mayoría de los países avanzados inician procesos de reforma de su Administración Pública, exportando e importando ideas de los países vecinos. De esta forma, se van perfilando los dos modelos fundamentales de función pública: el modelo cerrado o de carrera y el modelo abierto o de empleo.

Pues bien, a raíz de estos procesos de reforma de la Administración⁶⁰ se importa del derecho inglés la figura del funcionario generalista o interdepartamental. Es decir, aquel cuyas funciones son las mismas con independencia del departamento o ministerio en el que se encuentre destinado y que, por tanto, podrá formar parte de un Cuerpo general que tenga la posibilidad de desempeñar puestos en todos ellos y no sólo en uno en particular. De esta forma, se posibilita la unificación de todos los Cuerpos ministeriales que venían desempeñando las mismas funciones y se crean los grandes Cuerpos de Administración General (Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno), estableciéndose una única forma de ingreso por oposición⁶¹.

Por otro lado, la influencia del derecho norteamericano hizo que se tomaran en consideración las técnicas de gestión propias de la empresa privada para aplicarlas al sector público y, de esa manera, conseguir una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos.

4.2 *Ventajas e inconvenientes de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964*

La innovación mayor de la LFCE es la configuración de un sistema de plantillas orgánicas en los distintos Departamentos ministeriales, como fórmula preparatoria para la correspondiente clasificación de puestos de trabajo. De haberse llevado a cabo completamente las previsiones de la Ley, habríamos dado un giro copernicano de nuestro modelo cerrado de función pública hacia un modelo mixto a mitad de camino del sistema abierto, propio de los países anglosajones⁶².

Al suprimir las clases y categorías previstas en la legislación anterior había desaparecido la denominada «carrera escalafonal» que implicaba un ascenso, generalmente, por antigüedad. Aquí, en cambio, se configuraba el ascenso como un cambio de puesto con distinto nivel de complemento de destino, permane-

⁵⁹ CRESPO MONTES, L. F., 1972, pp. 363-393, véase ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 235.

⁶⁰ Algunas de cuyas ideas fueron puestas de relieve en el Congreso Internacional de Ciencias de la Administración celebrado en Madrid en septiembre de 1956. DE LA VALLINA VELARDE, J. L., 2005, p. 179; GUTIÉRREZ RENÓN, A., *DA*, p. 46.

⁶¹ PARADA VÁZQUEZ, R., 1992, pp. 392-393.

⁶² ARROYO YANES, 1994, p. 250.

ciendo invariable el sueldo para todos los funcionarios de un mismo Cuerpo. Se instaure, de esta forma, lo que se ha llamado una «carrera administrativa orgánica» en la que pueden darse retrocesos en las retribuciones⁶³.

Sin embargo, el problema es que esta clasificación de puestos no se llegó a perfeccionar porque, aunque las plantillas orgánicas sí se elaboraron por los distintos ministerios, no llegaron nunca a recoger la totalidad de los puestos de trabajo, sino sólo los de nivel orgánico superior. Además, su descripción no era completa, porque contemplaba tan sólo algunos datos importantes como el régimen retributivo, la dedicación o el Cuerpo o Cuerpos de adscripción⁶⁴.

Por otra parte, tampoco beneficiaba a la carrera administrativa la aplicación del sistema de provisión de puestos de trabajo previsto en la Ley. En este sentido, al desaparecer las categorías y pivotar todo el sistema de carrera sobre el puesto y el Cuerpo, como ya se ha señalado más arriba, las fórmulas de provisión de puestos de trabajo cobraban un papel fundamental, porque era a través de ellas como los funcionarios podían obtener una mejor posición en el conjunto de la organización. A estos efectos, la Ley preveía dos sistemas de provisión que, como se ha dicho, eran el concurso (sistema normal) y la libre designación (sistema excepcional). Sin embargo, la deficiente utilización de los mismos provocó un aumento de poder de los diferentes Cuerpos de funcionarios⁶⁵.

No obstante, la Ley introdujo novedades muy positivas que, aunque sólo fuera tangencialmente, repercutieron de forma favorable en la función pública. Tales medidas consistieron, fundamentalmente, en el establecimiento de órganos centrales de la función pública, como la creación de la Comisión Superior de Personal. Asimismo, se unificaron los Cuerpos generales de los distintos Ministerios, posibilitando la creación del Cuerpo de Técnicos de Administración Civil, que propició un equilibrio del personal de la Administración, que, hasta ese momento, estaba dominado por los Cuerpos especiales. Por último, se realizó una ordenación de la función pública, delimitando claramente las clases de personal (funcionarios de carrera, funcionarios de empleo, contratados laborales y administrativos) y se creó un Registro de Personal. Todo ello redundó en la consolidación de la carrera funcional⁶⁶.

⁶³ GONZÁLEZ ANTÓN, R., 1996, p. 49.

⁶⁴ ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 253.

⁶⁵ La utilización de la libre designación como mecanismo habitual para la provisión de puestos al contrario de lo que preveía la Ley, junto con la posibilidad de que los Departamentos ministeriales pudiesen proponer méritos específicos a valorar en los diferentes concursos, no hicieron sino favorecer las luchas internas entre Cuerpos por conseguir un mayor control de los puestos más altos de la Administración. Véase ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 246-254; GUTIÉRREZ RENÓN, A., *DA*, pp. 49-51.

⁶⁶ DE LA VALLINA VELARDE, J. L., 2005, p. 199.

5. LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978

5.1 *La consagración de los principios de igualdad, mérito y capacidad*

Por régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas se puede entender el conjunto de principios y de normas que se aplican a ese personal y que, por tanto, constituye la disciplina normativa que regula las relaciones entre las Administraciones Públicas y sus empleados. Sin embargo, la existencia de distintas clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas da lugar a un sistema normativo en el que sus distintas piezas serán aplicables a todos o a alguno de los colectivos, en función de la naturaleza de su relación de empleo funcionarial, laboral o eventual.

En este contexto, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad servirán para articular el nuevo régimen jurídico de la función pública. Estos principios parten de lo dispuesto en el artículo 103.3, que «garantiza para todo el personal la existencia de un *estatuto profesional*». Así, de conformidad con este precepto, el acceso a la función pública se debe hacer de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Pero, además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.2, dicho acceso se deberá producir en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos que reúnan los requisitos que señalen las leyes⁶⁷.

Por otra parte, el artículo 103.3 otorga la adecuada cobertura a la teoría estatutaria de la relación funcionarial, la cual implica los siguientes elementos esenciales: *a)* el acceso a la función pública en virtud de un nombramiento otorgado de forma unilateral por la Administración, y no en virtud de un contrato entre las partes; *b)* la regulación de la relación de servicio de forma genérica, y no en virtud de contratos individuales o convenios colectivos; *c)* la falta de reconocimiento de derechos adquiridos por parte del funcionario, ante una eventual modificación de la legislación que regule sus condiciones de trabajo⁶⁸.

La importancia de la aprobación de la CE a efectos del régimen jurídico de los funcionarios fue crucial, ya que, hasta ese momento, los principios configuradores del mismo se habían establecido a través de leyes ordinarias y, en algunos casos, de simples reglamentos. La consagración en una norma de rango constitucional otorgará a la función pública una estabilidad desconocida hasta entonces.

5.2 *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

En este tema la CE no establece una regulación en profundidad. Se limita a señalar, en el artículo 149.1.18, que corresponde al Estado la competencia exclu-

⁶⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M., 2008, p. 46

⁶⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M., 2008, p. 47

siva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En consecuencia, las CCAA, de conformidad con lo que establezcan sus Estatutos de Autonomía, podrán desarrollar legislativamente y ejecutar estas bases. Sin embargo, no toda la normativa en materia de función pública forma parte del referido régimen estatutario.

Partiendo de la jurisprudencia del TC, se ha venido a concluir por algunos autores que las bases que al Estado le corresponde establecer en una determinada materia, constituyen el mínimo común denominador normativo de la misma, de uniforme aplicación en todo el territorio nacional, que es necesario fijar por razones de interés general. Sobre estas bases las CCAA, siempre que lo hayan asumido en virtud de sus Estatutos, pueden dictar sus normas particulares⁶⁹.

La gran cuestión en esta materia se centró en la discusión de si las CCAA podían establecer un modelo de función pública distinto del Estado o, por el contrario, debían ajustarse al definido por éste. Por tanto, la cuestión se centraba en la interpretación «régimen estatutario» de los funcionarios públicos del artículo 149.1.18 de la CE, lo que suscitó dos tesis⁷⁰:

a) Una primera tesis, denominada autonomista, que consideraba integrado dentro del régimen estatutario solo los aspectos jurídicos de la relación funcional. Es decir, se circunscribía únicamente a la definición del concepto de funcionario, a lo relativo a la adquisición y pérdida de la condición, a sus derechos y deberes, a las situaciones administrativas, al régimen disciplinario y a las garantías de los funcionarios públicos. Por el contrario, todo lo relativo al modelo de carrera y otros aspectos organizativos de la función pública le correspondería fijarlo a cada Comunidad Autónoma.

b) La segunda tesis, denominada estatalista, entendía que dentro de la competencia del Estado se incluían, además de lo anterior, las reglas propias del modelo y de la organización de la función pública. En este sentido, correspondía al Estado la regulación del sistema de Cuerpos o de puestos de trabajo, el régimen de carrera, la formación, así como los derechos y deberes de los funcionarios.

Finalmente, en la sentencia del TC sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) triunfó el modelo unitario, permitiendo configurar un modelo general de función pública para las CCAA y Entes Locales, que se llevó a efecto a través de la LMRFP⁷¹.

⁶⁹ Véase MUÑOZ MACHADO, S., *DA*, pp. 98-101; MUÑOZ MACHADO, S., 1981, pp. 37-42.

⁷⁰ PARADA VÁZQUEZ, R., 1992, p. 400.

⁷¹ STC de 5 de agosto de 1983. Véase PARADA VÁZQUEZ, R., 1992, p. 400.

5.3 *La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública*

5.3.1 Antecedentes: Los intentos de regulación de la función pública tras la aprobación de la Constitución de 1978

El primer antecedente de la LMRFP está constituido por el Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública de 1978, cuya característica fundamental fue la formación de una auténtica carrera administrativa, sustentada en la antigüedad de los funcionarios. El objetivo era sustituir el sistema de Cuerpos, por otro integrado por dos elementos: uno profesional, con funciones administrativas; y otro facultativo, con funciones de carácter específico, desempeñadas por titulados universitarios. Se recogía así la tradición de la LFCE, pero, al igual que entonces, la falta de armonización entre las categorías de los funcionarios y los puestos por ellos ocupados constituyó el punto débil de la norma, que, finalmente, no llegó a ver la luz⁷².

A continuación, se inició la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública en el año 1979, cuya característica fundamental fue su generalidad y su continua remisión a normas reglamentarias. Su novedad principal era la división de la función pública en diversas categorías que funcionaban como un eje vertebrador. Sin embargo, no se especificaba convenientemente la manera de llevarlo a cabo. Por otra parte, la carrera administrativa se regía por los principios de mérito y capacidad, por la antigüedad y, además, se tenían en cuenta las funciones ejercidas con anterioridad. En todo caso, al igual que en el supuesto anterior, esta norma tampoco llegó a ser aprobada⁷³.

El último intento lo constituyó el Proyecto de Ley de aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981. Comprendía una exhaustiva regulación de la carrera administrativa, pero manteniendo la estructuración tradicional en Cuerpos y Escalas, que se agrupaban en cinco niveles⁷⁴, en función de la titulación exigida para su ingreso y de las funciones que tuvieran encomendadas. Además, contemplaba, por primera vez, mecanismos para favorecer una movilidad tanto vertical como horizontal entre los distintos Cuerpos y Escalas⁷⁵.

⁷² ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 276-279.

⁷³ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 279-282.

⁷⁴ El artículo 7.2 de Proyecto establecía la división por niveles que heredaría la LMRFP, pero en forma de grupos de clasificación.

⁷⁵ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 283-286.

5.3.2 Principios inspiradores y justificación de la reforma

La LMRFP fue concebida, inicialmente, como una ley de medidas urgentes y con un carácter provisional. Así se desprende, claramente, de su Preámbulo. A pesar de ello, es una norma que realiza una modificación sustancial de la función pública y, en particular, de la carrera administrativa⁷⁶.

Ya en su comparecencia el ministro Moscoso del Prado, principal inspirador de la Ley, defendió el carácter urgente y provisional de la reforma, esgrimiendo los siguientes argumentos⁷⁷:

a) El argumento principal se traducía en la necesidad de acometer, con carácter urgente, una reforma que acabara con la situación inestable por la que atravesaba la función pública, con el objetivo de presentar un estatuto definitivo, a la vista de la experiencia demostrada tras la aplicación de la legislación provisional.

b) Pero, además, era imprescindible otorgar a las CCAA una serie de disposiciones básicas lo antes posible, con el objeto de evitar la disparidad normativa entre las mismas.

c) Otro de los argumentos que el ministro hizo valer fue el de la gravísima crisis económica que azotaba a nuestro país, y de la cual no habían escapado los funcionarios públicos.

d) Por último, la entrada en la Comunidad Económica Europea iba a exigir un tipo de funcionario público distinto, cuya existencia se fomentaría gracias a esta reforma.

Pero, al margen de las razones que se esgrimieron para justificar la reforma desde un punto de vista formal, lo que es innegable es que había una necesidad imperiosa por otorgar a la función pública española, una nueva configuración más moderna y adaptada al reciente Estado de las Autonomías impuesto por la CE.

En este sentido, la LMRFP adoptó una concepción más restrictiva que la LFCE, al fijar el límite superior de la carrera administrativa en los puestos de Subdirector General y, también, al abrir la posibilidad de utilizar la contratación laboral para cualquier clase de puestos⁷⁸. Otro de los objetivos de la Ley fue aca-

⁷⁶ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, p. 55.

⁷⁷ Comparecencia del ministro de la Presidencia. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 91, 14 de febrero de 1984. Véase en ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 288-289.

⁷⁸ Aunque, precisamente, este punto fue objeto de la STC 99/1987, de 11 de junio, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 15 de la LMRFP, que establecía que las Relaciones de Puestos de Trabajo determinarían los puestos a cubrir por funcionarios o personal laboral, al ser contrario al artículo 103.3 de la CE. Debía ser una Ley la que estableciese, en el ámbito de cada Administración Pública, qué puestos podían ser desempeñados por personal laboral, entendiéndose que, con carácter general, los puestos de la Administración iban a ser desempeñados por funcionarios públicos.

bar con la rígida estratificación de los Cuerpos y Escalas. Y, para ello, introdujo la adscripción indistinta de los puestos de trabajo a todos los Cuerpos. Esto quería decir, como muy bien señaló Gutiérrez Reñón, que, aunque se mantenía el Cuerpo como cauce de ingreso, una vez ingresado, el funcionario podía optar a todos los puestos que le permitiera su grado⁷⁹, aunque las funciones de esos puestos no tuvieran ninguna relación con la formación que se le requirió para su ingreso⁸⁰.

De esta forma, la nueva normativa traslada el peso que, tradicionalmente, tenían los Cuerpos funcionariales en la configuración de la estructura administrativa, hacia un nuevo instrumento de gestión y ordenación del personal que serán las Relaciones de Puestos de Trabajo. Este mecanismo, junto con la Oferta de Empleo Público, los Planes de Empleo y los Registros de Personal de las distintas Administraciones Públicas, conformarán el nuevo conglomerado de los elementos en los que se apoyarán las Administraciones Públicas, para llevar a cabo una correcta planificación de los recursos humanos en sus respectivos ámbitos.

5.3.3 La Ley 23/1988, de 28 julio, de Reforma de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública

El motivo fundamental de esta reforma fue la adaptación de la LMRFP a las prescripciones de la STC 99/1987, de 11 de junio, que declaró inconstitucionales algunos artículos de la Ley y forzó una determinada interpretación en tantos otros. Pero, además, se aprovechó para introducir una serie de modificaciones que perseguían los siguientes objetivos: por un lado, asumir algunas de las críticas que se habían vertido hasta entonces sobre parte del contenido de la Ley; y, por otro lado, establecer algunas innovaciones desconocidas hasta entonces en la legislación sobre función pública. En todo caso, se optó por una línea similar a la filosofía instaurada con la LMRFP, en el sentido de continuar con ese proceso de experimentación, que debía tener como resultado final la elaboración de un auténtico estatuto funcional⁸¹.

Como señala Arroyo Yanes⁸², se pueden destacar tres aspectos sobre los que incide la reforma en materia de carrera administrativa: la configuración de las relaciones de puestos de trabajo; la provisión de puestos de trabajo; y las promociones profesional e interna.

Por lo que respecta a las relaciones de puestos de trabajo, se ha considerado como uno de los principales argumentos que justifica la reforma, ya que respon-

⁷⁹ Inicialmente, la LMRFP sólo permitía ocupar puestos que tuviesen como máximo dos niveles por encima del grado personal que tuviera consolidado el funcionario. Esta restricción se eliminó definitivamente con la Ley 23/1988 de modificación de la LMRFP.

⁸⁰ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, pp. 55-58.

⁸¹ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 334-335.

⁸² ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 337-344.

de directamente al mandato constitucional de que, en la función pública, la mayor parte de los puestos de trabajo estén ocupados por personal funcionario y que solo excepcionalmente sean desempeñados por personal laboral (STC 99/1987, de 11 de junio). Las relaciones de puestos de trabajo se perfilan en la nueva normativa como el instrumento técnico a través del cual se realiza, en la Administración del Estado, la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto⁸³. Ahora bien, la competencia para su aprobación o modificación corresponderá a cada Administración Pública quien, además, determinará qué puestos quedan reservados a personal funcionario y cuáles se permite que sean desempeñados por personal laboral⁸⁴.

Otro de los aspectos que fueron objeto de la STC 99/1987 y, por tanto, también de la Ley de Reforma, fue el de la provisión de puestos de trabajo. En esta materia continúan los dos grandes sistemas de provisión (concurso y libre designación), pero se establecen unas reglas comunes a los mismos, como son que las convocatorias de uno y otro deberán incluir la denominación, nivel y localización del puesto, así como los requisitos indispensables para su desempeño, estableciéndose, en ambos casos, un plazo de 15 días hábiles para presentar las solicitudes de participación⁸⁵.

Además, en lo que respecta al concurso se abandona el sistema de méritos preferentes, pasando a recoger un baremo, dentro del cual estarán incluidos, necesariamente, los méritos adecuados a las características de cada puesto de trabajo, la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad⁸⁶. También se introduce la posibilidad de remoción en el puesto de trabajo obtenido por concurso por causas sobrevenidas, siempre que haya una «alteración en el contenido del puesto (...) que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria», o si se diera una «falta de capacidad para su desempeño manifestada por un rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto» (art. 20.1.e) LMRFP). En ambos casos, se exigen una serie de garantías para el funcionario como son: la existencia de un expediente contradictorio, es decir, con audiencia

⁸³ Artículo 15 LMRFP en la nueva redacción dada por la Ley 88/1987.

⁸⁴ Esta nueva regulación abre un paralelo proceso de funcionarización, que se recoge en la Disposición transitoria decimoquinta segunda de la Ley, respecto de aquel personal laboral que venía desempeñando puestos que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 88/1987, estaban reservados a funcionarios. Véase ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 338-339.

⁸⁵ MARTÍNEZ MARÍN, A., 2001, p. 60.

⁸⁶ Artículo 20.1 a) LMRFP.

al interesado; la resolución motivada del órgano que nombró al funcionario; y, por último, recabar el parecer de la Junta de Personal⁸⁷.

En cuanto al sistema de libre designación se restringe considerablemente su campo de actuación ya que sólo podrá ser empleado para cubrir puestos de «Subdirector General, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de Altos Cargos, y aquellos otros de carácter directivo o especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo»⁸⁸.

Otra innovación importante de la Ley del 88 en materia de puestos de trabajo consistió en la distinción entre puestos singularizados y no singularizados y, con ello, de la recuperación de la figura de la libre adscripción, prevista en el artículo 55 de la LFCE, que fue derogada por la LMRFP⁸⁹.

Por último, hay que hacer mención al último de los aspectos que, según Arroyo Yanes, justificaron la aprobación de la Ley de Reforma del 88 y que se refiere a la promoción profesional y a la promoción interna.

Así, en lo que respecta al modelo de promoción profesional, continúa inalterado el sistema de adquisición del grado personal, pero, sin embargo, desaparecen los límites superiores e inferiores para ocupar un puesto de trabajo. En este sentido, el funcionario ya no se encontrará restringido a ocupar un puesto que tenga, como máximo, dos niveles por encima de su grado personal. Ahora bien, la consolidación del nuevo grado no será directa a los dos años de estar desempeñando el nuevo puesto, sino que tendrá que ir consolidando, como máximo, el grado superior en dos niveles al que ya tuviera consolidado⁹⁰. También se incorpora una nueva letra f) al artículo 21.1, con objeto de cumplir lo preceptuado por la STC 99/1987, estableciendo que cuando se adquiera un grado personal mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos, el procedimiento de acceso a aquellos y la fijación de estos se fundarán, «exclusivamente, en criterios de mérito y capacidad, y la selección se hará mediante concurso»⁹¹.

Finalmente, en lo relativo a la promoción interna se lleva a cabo una reforma del originario artículo 22, dejándose claro, de una vez por todas, que la promo-

⁸⁷ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 339-340.

⁸⁸ Artículo 20.1 b) LMRFP. Aunque, en la práctica, este criterio supone, básicamente, dejar en manos del Gobierno la fijación de los puestos a cubrir por el sistema de concurso o libre designación, ya que serán las relaciones de puestos de trabajo las que justificarán la aplicación de uno u otro procedimiento.

⁸⁹ ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 340.

⁹⁰ El artículo 21.1 d) de la LMRFP en su redacción dada por la Ley 88/1987, establece que «los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles a su grado personal consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que ya poseyesen». De esta forma, se ralentiza el ascenso en la carrera administrativa, impidiendo que un funcionario pueda consolidar de golpe cuatro o cinco grados.

⁹¹ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 342-343.

ción interna vertical se limita al acceso a Cuerpos o Escalas del grupo de clasificación inmediatamente superior al que pertenece el funcionario. Además, se exige estar en posesión de la titulación correspondiente, tener una antigüedad de, al menos, dos años en el Cuerpo o Escala precedente, cumplir los requisitos establecidos en la convocatoria y superar las correspondientes pruebas. Por su parte, la promoción interna horizontal se perfila en el sentido de exigir una «sustancial coincidencia o analogía en el contenido profesional y en el nivel técnico de las funciones entre el Cuerpo o Escala de origen y el de destino», debiendo, además, derivarse ventajas para la gestión de los servicios⁹².

5.4 *El Estatuto Básico del Empleado Público. Ley 7/2007, de 12 de abril*

5.4.1 Justificación de la nueva regulación

De conformidad con el artículo 103.3 de la CE se deberá regular por Ley «el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

Si ponemos dicho artículo en relación con el 149.1.18 del texto constitucional, correspondería al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Y, en consecuencia, a las CCAA les corresponderá, de conformidad con lo que establezcan sus Estatutos de Autonomía, el desarrollo legislativo y la ejecución de estas bases.

Pues bien, éste es el soporte jurídico sobre el que se asienta el nuevo EBEP, constituyendo la última gran disposición legal dictada en materia de función pública con carácter básico para todas las Administraciones Públicas⁹³.

Sin embargo, la justificación de la aprobación del EBEP va más allá del mandato constitucional, por otra parte, incumplido durante casi 30 años. En este sentido, en su Exposición de Motivos se señala, como uno de sus fines prioritarios, «adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen empen-

⁹² ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 343-344.

⁹³ La Ley 20/2014, de 29 de octubre, autorizaba al Gobierno de la Nación a aprobar en el plazo de doce meses un texto refundido en el que se integraran, «debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas», la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y las disposiciones en materia de régimen jurídico del empleo público contenidas en normas con rango de ley que la hubieran modificado. Dicha autorización dio lugar al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Dicho texto refundido se limita a compilar en una única norma la Ley 7/2007 y las sucesivas modificaciones habidas a la misma, por lo que, sustancialmente, no supone ningún cambio reseñable en esta materia.

diendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración Comunitaria»⁹⁴. Para lo cual, es preciso crear un marco normativo adecuado para garantizar la selección y la carrera administrativa, de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad y, al mismo tiempo, lograr un justo equilibrio entre los derechos y deberes del empleado público.

Pero, además, la nueva norma debía tener presente la realidad administrativa de España, en el sentido de permitir a las distintas CCAA tener un papel destacado en la configuración de su política en materia de personal. Se huye así de un sistema homogéneo cuyo único modelo sea el de la Administración del Estado⁹⁵.

Otro de los aspectos que justificaron la aprobación del EBEP, fue el de ordenar los distintos tipos de personal que prestan servicio en las Administraciones Públicas. Ya que, aunque la previsión constitucional es la de que nuestro sistema de función pública esté compuesto, fundamentalmente, por personal funcionario, a lo largo de los años las necesidades existentes en determinados órganos e instituciones del Estado, han provocado la contratación de personal de acuerdo con el derecho laboral, debido a su mayor flexibilidad y rentabilidad. Esto ha supuesto que el número de contratados laborales haya crecido fabulosamente en los últimos años y, desgraciadamente, no siempre observando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, dando lugar a un tipo de personal laboral indefinido⁹⁶.

Por su parte, el Informe para el estudio y preparación del EBEP señaló, específicamente, un conjunto de problemas e ineficiencias en la normativa vigente, que justificaban una nueva regulación⁹⁷:

- La ausencia de una planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión.
- El aumento de la temporalidad en el empleo público.
- La desigualdad en las condiciones de trabajo de funcionarios y laborales.
- La inexistencia de un régimen específico para directivos públicos.

⁹⁴ Exposición de Motivos Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Este personal indefinido se diferencia del personal fijo o de plantilla, en el sentido de que su reconocimiento se produce como consecuencia de una sentencia judicial a causa de las irregularidades cometidas en su contratación o de la indefinición de la duración de su contrato de trabajo. El efecto fundamental de este tipo de contratación es que no tienen derecho a ocupar un puesto de plantilla en propiedad, estando obligada la Administración correspondiente a incluir las plazas ocupadas por este tipo de personal en la siguiente oferta de empleo público.

⁹⁷ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005, p. 13.

- La rigidez excesiva de algunos procesos selectivos frente a la flexibilidad en otros.
- La excesiva movilidad voluntaria de los funcionarios y las dificultades para la movilidad forzosa.
- La inexistente evaluación del desempeño a los efectos de la carrera administrativa y del sistema retributivo.

Asimismo, Manzana Laguarda⁹⁸ señala algunos motivos que justifican la nueva regulación, entre los que cabe destacar: la rigidez en el reclutamiento de efectivos; un régimen retributivo demasiado igualitario; excesiva inamovilidad en el empleo y en el puesto de trabajo; o el escaso campo para el desarrollo y la promoción profesional.

5.4.2 Ámbito de aplicación

El artículo 2 del EBEP señala que se aplicará al personal funcionario y al personal laboral (en lo que proceda)⁹⁹ al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:

- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Las Administraciones de las Entidades Locales.
- Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Las Universidades Públicas.

Asimismo, señala que se aplicará al personal investigador, pudiéndose dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades.

Por su parte, el personal docente y estatutario de los Servicios de Salud se regirá por la legislación específica dictada por el Estado y las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias¹⁰⁰.

⁹⁸ MANZANA LAGUARDA, R., 2013, p. 15.

⁹⁹ Hay que tener en cuenta que la inclusión de ambos regímenes jurídicos no se efectúa en términos de igualdad total, ya que mientras que en lo que atañe a los funcionarios se trata de establecer un marco lo más completo posible, en el caso del personal laboral se remite continuamente a la legislación laboral, dejando muy incompleta la normativa contenida en el EBEP. Véase PALOMAR OLMEDA, A., 2008, p. 25.

¹⁰⁰ A este respecto el apartado 3 del citado artículo 2 señala que no se les aplicará lo dispuesto en el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y tampoco los artículos 22.3, 24 y 84.

Por último, el EBEP tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación (art. 2.5).

5.4.3 Características más relevantes

El EBEP se caracteriza, fundamentalmente, por ser una norma que trata de marcar un nuevo punto de partida en la concepción de la función pública española en dos caminos bien definidos: por un lado, en la inclusión de todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo una única figura de empleado público¹⁰¹, minimizando las diferencias entre ellos; y, por otro lado, en el reconocimiento de una realidad territorial y administrativa en España, que obliga a dotar de mayor autonomía a las distintas Administraciones Públicas en la configuración de sus respectivos modelos de empleo público y en la regulación de las condiciones de trabajo del personal a su servicio¹⁰².

Más concretamente, Palomar Olmeda¹⁰³ señala una serie de características del Estatuto, entre las que cabría destacar las siguientes:

- En primer lugar, el EBEP recoge, por primera vez, los principios generales que deben inspirar las relaciones de empleo público, ocupando un papel central el servicio a los ciudadanos y a los intereses generales.
- En segundo lugar, recoge las normas que regulan el régimen jurídico de los funcionarios públicos junto con las normas específicas que atañen al personal laboral.
- Por otra parte, «proyecta un esquema no uniforme en la conformación de las respectivas burocracias territoriales», como respuesta al proceso de descentralización administrativa vivido en los últimos tiempos.
- Por último, el EBEP no agota la regulación legislativa en la materia, ya que remite tanto a la Administración General del Estado como a las distintas CCAA la aprobación de las normas que completen el modelo de empleo público en sus respectivos ámbitos.

5.4.4 Contenido y alcance

Por lo que respecta al contenido del EBEP es preciso partir de la base de que el legislador no pretende agotar con él toda la materia, sino que constituya la piedra angular de una serie de cuerpos normativos de ámbito estatal y autonó-

¹⁰¹ Si bien es cierto que dentro de este concepto general se diferencian los cuatro tipos de personal (funcionarios de carrera, interinos, personal eventual y personal laboral), el objetivo del EBEP es acortar las diferencias entre ellos lo máximo posible.

¹⁰² MANZANA LAGUARDA, R., 2013, pp. 23-26; PALOMAR OLMEDA, A., 2007, pp. 16-23.

¹⁰³ PALOMAR OLMEDA, A., 2008, p. 17.

mico¹⁰⁴. Siendo así, Manzana Laguarda¹⁰⁵ distingue un ámbito subjetivo y un ámbito objetivo.

Por lo que se refiere al primero, como ya se ha dicho más arriba, el EBEP se aplica directamente en los tres niveles de la Administración territorial, es decir, al Estado, a las CCAA y a las Entidades Locales. Además, se aplicará a los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia. Por contra, quedarían fuera de su ámbito las sociedades y fundaciones del sector público¹⁰⁶, salvo lo que prevé la Disposición Adicional Primera¹⁰⁷.

Y, en cuanto al ámbito objetivo, hay que decir que el EBEP recoge en buena medida las propuestas que, en cuanto a materias generales, se formulan en el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del mismo¹⁰⁸, si bien difiere bastante de éste en la regulación específica de las mismas.

En todo caso, lo que sí llama la atención es la inexistencia de una regulación general sobre las bases que deben regir el sistema de incompatibilidades de los empleados públicos. Se ha buscado la justificación a esta significativa ausencia en la «dificultad política y técnica de revisar esta normativa»¹⁰⁹, sin embargo,

¹⁰⁴ En este sentido, LINDE PANIAGUA, E., 2008, p. 14, recuerda que el legislador constitucional no ha pretendido en ningún caso que el estatuto de los funcionarios públicos sea un único cuerpo legal, sino que haya una «multiplicidad de cuerpos normativos: estatales, autonómicos, europeos, negociales e internacionales». Véase en MANZANA LAGUARDA, R., 2013, p. 26.

¹⁰⁵ MANZANA LAGUARDA, R., 2013, pp. 26-30.

¹⁰⁶ En este punto, el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, tal y como se recoge en su Apartado II.7.e), era contrario a que quedasen fuera de su ámbito de aplicación dichas sociedades y fundaciones, por entender que aunque se tratase de personal sujeto a contrato laboral «por razón de las funciones que desempeña, de la vinculación o dependencia pública de su empresa o entidad y del origen de los fondos con cargo a los que percibe sus retribuciones, es parte del empleo público en términos sustantivos y económicos».

¹⁰⁷ De acuerdo con esta Disposición «los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica». Véase MANZANA LAGUARDA, R., 2013, pp. 26-27.

¹⁰⁸ De conformidad con dicho Informe, el EBEP debe contener: los principios ordenadores del empleo público; la determinación y las clases de empleados públicos; los instrumentos de planificación, ordenación y gestión de los recursos humanos; los requisitos generales para el acceso al empleo público; los aspectos y garantías básicas de promoción profesional; las normas básicas sobre situaciones administrativas; las normas básicas que faciliten la movilidad entre Administraciones Públicas; los supuestos y causas de extinción de las relaciones de empleo público; el conjunto de derechos básicos de los empleados públicos; las bases del régimen retributivo de los empleados públicos; el sistema de representación y de negociación colectiva; los principios éticos y deberes básicos de los empleados públicos; las normas básicas sobre incompatibilidades de los empleados públicos; los principios del régimen disciplinario; y las relaciones de cooperación entre las Administraciones en materia de empleo público. Véase Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005, pp. 42-43.

¹⁰⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M., 2008, pp. 36-39.

eso no nos puede hacer olvidar que se trata de una materia que está ampliamente superada por la realidad y que, por tanto, sigue siendo una de las principales asignaturas pendientes en la nueva regulación de la función pública española.

Pero, en cualquier caso, lo que sí se podría afirmar es que el EBEP es la norma más completa que, en materia de empleo público, se ha dictado hasta esa fecha, ya que, con excepción del sistema de incompatibilidades, recoge todos los ámbitos que, tradicionalmente, se han considerado comprendidos bajo el concepto de empleo público.

CAPÍTULO 2

CLASIFICACIÓN Y TIPOS DE PERSONAL

1. LA CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE FUNCIONARIOS (1825-1917)

1.1 *La clasificación del personal en la reforma de López Ballesteros*

Uno de los méritos fundamentales que tuvo la reforma de la función pública impulsada por López Ballesteros, fue el establecimiento de una clasificación de los empleados públicos que, hasta la fecha, carecían de ella. De esta forma, instauró un sistema de clases o categorías, en función de los requisitos de acceso y de las competencias que tenían atribuidas, distinguiendo entre meritorios, escribientes, oficiales y jefes¹.

Los primeros suponían la mínima graduación entre el personal. Aunque se consideraban empleados públicos, no percibían ninguna remuneración y, simplemente, debían hacer méritos para poder ocupar un puesto retribuido más adelante². La siguiente categoría, los escribientes, se encargaban de realizar funciones auxiliares que, básicamente, consistían en copiar escritos o escribir al dictado. Cosa distinta era la de los oficiales, a los que se les dotaba de mayor responsabilidad. Tenían capacidad de decisión sobre los distintos asuntos que se les encomendaban y autoridad sobre los empleados inferiores³.

Por último, los jefes eran los máximos responsables en el ámbito administrativo y, a su vez, podían ser administradores y contadores de partido; contadores y administradores de provincia; tesoreros; jefes de sección de la Secretaría de la

¹ LÓPEZ-CHAVES Y CASTRO, I., 1996, p. 122.

² De conformidad con el artículo 6 de la Real Orden de 19 de agosto de 1825, los meritorios debían ser mayores de 16 años y menores de 25.

³ LÓPEZ-CHAVES Y CASTRO, I., 1996, p. 122.

Dirección General de Rentas y Contaduría de Valores; y, por último, administradores y contadores de *alfándegas*⁴.

Posteriormente, el Real Decreto de 7 de febrero de 1827 sustituye las categorías anteriores por las de: consejeros, intendentes de provincia (que, a su vez, se dividían en tres clases), jefes de administración (también subdividiéndose en tres clases), oficiales de la Real Hacienda (que se dividían en once clases) y subalternos⁵.

En el mismo plano que los subalternos se encontraban los administradores de los ramos decimales, que se diferenciaban de aquellos en que no percibían un sueldo fijo, sino un porcentaje de los productos de la renta cuya administración tenían encomendada. Por último, esta reglamentación no se aplicaba a los empleados al servicio de la Hacienda militar, ni tampoco a los «meros subdelegados, asesores, fiscales, escribanos y demás subalternos de los Juzgados de la Real Hacienda». Por su parte, el Resguardo General de Rentas tenía su propia clasificación y escala⁶.

1.2 *La implantación del sistema de categorías en el estatuto de Bravo Murillo*

Como ya se adelantó en otra parte de este trabajo, una de las principales novedades de este Estatuto fue la clasificación que se hizo del personal a través de las categorías profesionales. De esta forma, «se simplificaba la gestión administrativa y se favorecía el ejercicio del derecho de ascenso en función de la antigüedad»⁷.

Se crearon cinco categorías⁸:

- 1.^a Jefes Superiores.
- 2.^a Jefes de Administración.
- 3.^a Jefes de Negociado.
- 4.^a Oficiales.
- 5.^a Aspirantes a oficial.

⁴ Había además otra categoría que era la de los visitadores. Estos, que no podían ser menores de 25 años ni mayores de 40, se dedicaban a hacer visitas de inspección cuando recibían alguna denuncia sobre alguna falta cometida por algún empleado público. Se trata, quizás, del antecedente más remoto de lo que hoy en día se conoce como los inspectores de servicios. Véase LÓPEZ-CHAVES Y CASTRO, I., 1996, pp. 122-123.

⁵ Estos últimos estaban integrados por los meritorios y escribientes de las oficinas de todas las clases y, además, por los terceristas, verederos, estanqueros, tolderos, expendedores de tabacos y demás géneros estancados. También por los aforadores, pesadores y medidores. Por los sobrestantes, capataces, maestros y maestras de las labores de las fábricas de tabacos, sales, salitres, azufre y pólvora. También por los aceñeros, norieros, bomberos, arrimadores, empajadores, llenadores y paleadores de salinas. Por último, formaban parte de esta categoría los porteros, porteras, ordenanzas y mozos. Véase GARCÍA PASCUAL, P., *DA*, p. 76.

⁶ GARCÍA PASCUAL, P., *DA*, p. 77.

⁷ BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 119.

⁸ Artículo 1 del Real Decreto de 18 de junio de 1852. *Gaceta de Madrid*, 20 de junio de 1952.

Además de estas categorías estaban los subalternos que, sin embargo, no tenían el carácter de empleados públicos.

A continuación, el Real Decreto establecía en su artículo 2 que la clasificación por categorías se debía hacer en cada Ministerio, señalando en el artículo siguiente que la colocación de los empleados en cada una de las categorías se haría atendiendo a la «índole, importancia y trascendencia de los cargos con sueldo del Erario», con independencia de que las funciones se desempeñaran en la Administración central o en la provincial.

En todo caso, el Estatuto establecía claramente que los empleados de cada categoría iban a disfrutar de los mismos honores y consideraciones, a pesar de que los sueldos fueran diferentes. En este sentido, los funcionarios de la primera categoría tenían el mismo tratamiento que los Consejeros Reales, mientras que los de la segunda recibían el tratamiento de Señoría (art. 7). En cuanto al uniforme, también variaba en función de la categoría de pertenencia. Así, los Jefes Superiores usaban el mismo uniforme que los ministros del extinguido Consejo de Hacienda. Los de la segunda categoría, el correspondiente a los Oficiales de las Secretarías de Despacho. Los de la tercera, el de meros Oficiales y, los de la cuarta, el de los Oficiales de Archivo. Por último, los aspirantes a oficial y los subalternos no tenían derecho a usar uniforme alguno (art. 8)⁹.

Por lo que se refiere al nombramiento, se debía hacer por Real Decreto cuando se trataba de las dos primeras categorías y por Real Orden, cuando se trataba de las dos siguientes. Sin embargo, el nombramiento de los funcionarios de la quinta categoría y el de los subalternos se hacía directamente por los propios Jefes¹⁰.

1.3 *La consolidación del sistema de categorías en el Estatuto de O'Donnell*

El Estatuto de O'Donnell mantuvo el sistema de categorías previsto en los Estatutos de López Ballesteros y de Bravo Murillo. Así, el artículo 1 señalaba, expresamente, que los empleados en las carreras civiles de la Administración Pública se dividían en las siguientes categorías:

- 1.^a Jefes Superiores.
- 2.^a Jefes de Administración.
- 3.^a Jefes de Negociado.
- 4.^a Oficiales.
- 5.^a Aspirantes a Oficial.

⁹ Véase BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 120; GARCÍA PASCUAL, P., *DA*, p. 77.

¹⁰ BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 126; GARCÍA PASCUAL, P., *DA*, p. 78.

Fuera de estas categorías se encontraba la figura de los subalternos, a los que no se les consideraba empleados públicos.

Todos los funcionarios pasaban a formar parte de un escalafón¹¹, que se actualizaba anualmente y en el que debían aparecer divididos por clases y por antigüedad. Los funcionarios de las dos primeras categorías figuraban en una única escala general en cada Ministerio. Los demás integraban escalafones especiales por ramos. Las clases que figuraban en cada escalafón se establecían en función del sueldo de los funcionarios que las integraban, y el orden de preferencia se fijaba dependiendo del tiempo de servicios efectivos que hubiese prestado el funcionario en cuestión¹².

1.4 *La división entre Cuerpos generales y Cuerpos especiales en la reforma de 1918*

En el momento de la aprobación de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, el panorama de la función pública española presenta tres problemas perfectamente diferenciados¹³:

- En primer lugar, la excesiva proletarización de los funcionarios, a causa de la pérdida constante de valor adquisitivo de sus retribuciones, fijadas en 1852.
- En segundo lugar, la generalización de las cesantías como consecuencia, fundamentalmente, de la inestabilidad política.
- Por último, como consecuencia de los dos problemas anteriores o, más bien, para contrarrestar los mismos, se produce una proliferación de los Cuerpos especiales¹⁴, que se constituyen en un ejemplo de estabilidad en el empleo y de mejoras retributivas, aumentando considerablemente la fractura ya existente con los Cuerpos generales.

Ante esta situación, Antonio Maura apostó decididamente por fortalecer la estructura de los funcionarios de la Administración General, para lo cual redujo las categorías y clases existentes hasta ese momento, distinguiendo entre dos tipos de

¹¹ Salvo para los subalternos que, al no ser considerados funcionarios, no se exigía formar y publicar el escalafón correspondiente.

¹² BARRACHINA JUAN, E., 1991, pp. 143-144.

¹³ ALBALADEJO CAMPOY, M., *CICE*, p. 41.

¹⁴ En este punto merece especial interés el trabajo del profesor JIMÉNEZ ASENSIO, R., *RVAP*, pp. 81-109, en el que realiza un análisis de la evolución de los Cuerpos de funcionarios. En este sentido, distingue tres etapas en dicha evolución: la primera se situaría al final del Antiguo Régimen con el reconocimiento de los Jueces y Magistrados, los Docentes y los Cuerpos de Ingenieros; una segunda etapa estaría marcada por el Estatuto de Bravo Murillo, y en ella encuentran su reconocimiento los Cuerpos de Aduanas, Contencioso, Correos, etc.; y, finalmente, una tercera etapa que cubre un periodo que discurre entre 1875 y la promulgación del Estatuto de Maura en 1918 y donde encuentran su acomodo, entre otros, el Cuerpo de Ingenieros Agrónomos, el Cuerpo Consular y Diplomático o el prestigioso Cuerpo de Abogados del Estado.

personal: técnico y auxiliar¹⁵. El personal técnico se dividía, a su vez, en tres categorías: Jefes de Administración, Jefes de Negociado y Oficiales. Además, cada una de estas categorías se dividía en tres clases. Por su parte, el personal auxiliar formaba una sola categoría que se dividía en tres clases, con sueldos diferentes para cada una de ellas¹⁶.

Se creó, de esta forma, un nuevo concepto: los Cuerpos generales de la Administración Civil del Estado. Estos Cuerpos, en el nivel superior o técnico, se concibieron como una profesión jurídica pero, realmente, no fueron otra cosa que una generalización de lo que ya se había ido produciendo en cada Ministerio, aunque con un reconocimiento más amplio y con unas condiciones semejantes a las de los Cuerpos especiales, fundamentalmente en lo que se refiere a la inamovilidad y al incremento retributivo¹⁷.

Esta nueva clasificación instaurada por Maura implicó una mayor profesionalización de la función pública y, con ello, más racionalidad y homogeneidad, al extender las condiciones privilegiadas de los Cuerpos especiales a los Cuerpos generales. Si bien, como contrapartida, se produjo una consolidación del corporativismo en España¹⁸.

A esto, hay que añadir la confusión que hubo en la asignación de funciones a los distintos Cuerpos en el momento de su creación, y la ausencia de criterios y fórmulas para la atribución de funciones nuevas y para la delimitación de las que se compartían con otros Cuerpos¹⁹.

2. LA CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL EN LA REFORMA DE 1964

2.1 *Tipos de personal. El contratado administrativo*

Tanto la Ley de Bases del 64 como el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE), establecen una completa clasificación del personal dando cabida, por primera vez, a nuevas figuras de personal con regímenes jurídicos muy diferentes. En este sentido, la Base 1.^a señala cuatro categorías de personal: los funcionarios de carrera; los funcionarios de empleo que, a su vez, se dividían en interinos y eventuales; el personal laboral; y, por último, los contratados administrativos. A continuación, se realizará un breve análisis de cada uno de estos tipos de personal.

¹⁵ Base 1.^a de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

¹⁶ ALBALADEJO CAMPOY, M., *CICE*, p. 41.

¹⁷ MORELL OCAÑA, L., 2005, p. 137.

¹⁸ ALBALADEJO CAMPOY, M., *CICE*, p. 42.

¹⁹ DE LA OLIVA DE CASTRO, A., *DA*, citado en ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J., 1988, pp. 137-138.

2.1.1 Funcionarios de carrera y de empleo

La LFCE recogía en su artículo 1 los aspectos que caracterizaban a los funcionarios (ya fuesen de carrera o de empleo), señalando los siguientes²⁰:

- Su incorporación a la Administración, es decir, no son ocasionales.
- Su profesionalidad, es decir, no lo son por condición política.
- Su retribución, que constituye su medio principal de vida.
- Y el sometimiento al Derecho administrativo.

A su vez, dentro de los funcionarios se distinguía entre funcionarios de carrera y funcionarios de empleo.

Por lo que se refiere a los primeros, el artículo 4 de la Ley los definía como «aquellos que, en virtud de nombramiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldo o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado». La nota característica es, por tanto, la permanencia de sus servicios (en contraposición a los funcionarios de empleo, como ahora se verá).

Los funcionarios de carrera se dividían en funcionarios de Cuerpos generales y de Cuerpos especiales. Los primeros eran los que realizaban las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa y tenían carácter interministerial. Se clasificaban en los siguientes Cuerpos: Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno²¹. Por su parte, los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos especiales eran los que ejercían actividades que constituían el objeto de una peculiar carrera o profesión (art. 24).

En cuanto a los funcionarios de empleo podían ser eventuales o interinos (art. 3.3). Los primeros desempeñaban los puestos de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera. Por su parte, los funcionarios interinos ocupaban las plazas de plantilla propias de los funcionarios de carrera, en tanto no se ocuparan por éstos y solo en casos de necesidad o urgencia. Se carac-

²⁰ GONZÁLEZ-HABA, V. M. y ÁLVAREZ RICO, M., 1998, pp. 379-380.

²¹ Artículo 23 de la LFCE. Según dicho precepto, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Técnico tenían encomendadas las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Se exigía estar en posesión del título de enseñanza superior universitaria o técnica y, además, para el desempeño de los puestos de mayor responsabilidad era preciso ostentar el diploma de directivos. Por su parte, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Administrativo desempeñaban las tareas administrativas de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico, para lo cual debían contar con el título de Bachiller Superior o equivalente. En cuanto a los funcionarios del Cuerpo Auxiliar, les correspondían los trabajos de «taquígrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares». Éstos debían ostentar el título de enseñanza media elemental. Por último, los funcionarios del Cuerpo Subalterno tenían encomendadas las tareas de vigilancia, custodia, porteo u otras análogas y debían contar con el certificado de enseñanza primaria.

terizaban, por tanto, por la falta de permanencia en el servicio y, según el artículo 5, podían ser cesados:

- Cuando la plaza ocupada interinamente se proveyera por un funcionario de carrera, por alguno de los sistemas de provisión previstos reglamentariamente.
- Cuando se extinguiera el derecho a la reserva del puesto de trabajo que tenía el funcionario de carrera sustituido.
- Cuando por causas sobrevenidas la plaza fuera amortizada.
- Cuando la Administración considerara que ya no existían las razones de necesidad o urgencia que motivaron la cobertura interina.

Tanto a los funcionarios interinos como a los eventuales se les aplicaba, por analogía y siempre que fuese adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera salvo, claro está, lo relativo a la permanencia en el servicio.

2.1.2 Personal laboral

El personal laboral era todo aquel que se encontraba vinculado a la Administración por un contrato de trabajo sujeto a la legislación laboral²².

La incorporación de personal laboral a la Administración Pública fue un síntoma claro de la influencia de otros regímenes de función pública como el anglosajón, y supuso una transición del modelo cerrado o de carrera propio de la función pública española, a otro más abierto en el que el puesto de trabajo, considerado de forma individualizada, cobró una mayor relevancia²³.

2.1.3 Los contratados administrativos

Merece una atención especial la figura de los contratados administrativos, ya que su singular caracterización hace que se sitúen a medio camino entre el personal laboral y los funcionarios públicos.

A este respecto, el artículo 6 de la LFCE establecía que su contratación se podría autorizar por los ministros para «la realización de estudios, proyectos, dictámenes y otras prestaciones».

²² Según el artículo 7 de la LFCE la admisión de personal laboral al servicio de la Administración Civil debía ser previamente autorizada por medio de un reglamento.

²³ Sobre este punto es interesante el análisis efectuado por PARADA VÁZQUEZ, R., 2002, pp. 854-862, sobre la incorporación del personal laboral en la Administración Pública y la degeneración del modelo de función pública en España.

En concreto, el objeto de sus contratos debía ser:

- La realización de trabajos específicos con carácter extraordinario y por razones de urgencia.
- O la colaboración temporal en las tareas propias de la dependencia administrativa correspondiente, cuando las exigencias y circunstancias especiales de las mismas, suponían que no podían atenderse por los funcionarios de carrera destinados en dicha dependencia.

Este tipo de personal tenía como particularidad con respecto al personal laboral, que los litigios que pudieran surgir en relación con sus contratos no se sometían a la jurisdicción ordinaria, sino que se sustanciaban ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.2 *Instrumentos de clasificación*

Con independencia de los tipos de personal que se acaban de ver, la Reforma del 64 estableció dos instrumentos de clasificación conectados entre sí, que supusieron el paso del antiguo sistema de categorías al nuevo sistema de puestos. Ambos instrumentos son: la regulación de los puestos de trabajo y la configuración de los Cuerpos de funcionarios²⁴.

Por lo que se refiere al primero de estos instrumentos, esto es, la regulación de los puestos de trabajo, se consideró una de las principales novedades de la LFCE y se debía llevar a cabo mediante las denominadas plantillas orgánicas, que se tenían que ajustar a las necesidades de los servicios y que serían revisadas cada cuatro años obligatoriamente o cada dos de forma potestativa²⁵.

En cuanto a las bases para realizar la clasificación de los puestos, se harían teniendo en cuenta las siguientes reglas (artículo 53):

a) Los puestos de carácter burocrático serían desempeñados por funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Técnicos de la Administración Civil, Administrativo y Auxiliar. Mientras que los funcionarios propios de los Cuerpos especiales ocuparían los puestos de trabajo propios de su especialidad.

b) Por otra parte, se reservarían una serie de puestos para aquellos funcionarios pertenecientes al Cuerpo Técnico de la Administración Civil que contasen con el diploma de directivos.

²⁴ MORELL OCAÑA, L., 2005, p. 200.

²⁵ El artículo 52 de la Ley señala que «La clasificación de los puestos de trabajo se realizará, de acuerdo con las bases que establezca el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno, previo informe de la Comisión Superior de Personal». En su apartado tercero continúa diciendo que «Todos los Centros y dependencias de la Administración del Estado formarán sus correspondientes plantillas orgánicas en las que se relacionarán, debidamente clasificados, los puestos de trabajo de que consten».

c) En cuanto a los puestos reservados a los Cuerpos Administrativo y Auxiliar serían aquellos que tuvieran asignadas tareas de trámite y colaboración o trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, etc., respectivamente (art. 23.4 y 5).

d) Todos los puestos de trabajo ya fueran de administración general o especial, tendrían asignado un nivel en la organización jerárquica en función de sus características singulares y condiciones de ejercicio.

e) Por último, se dejaba abierta la posibilidad de que existieran puestos que pudieran ser desempeñados indistintamente por funcionarios pertenecientes a distintos Cuerpos.

Esta fórmula de la clasificación de puestos de trabajo se consideraba la principal apuesta de la LFCE, ya que iba a permitir armonizar los dos grandes modelos de función pública (el abierto, basado en los puestos de trabajo y el cerrado, centrado en los Cuerpos de funcionarios) recogiendo las principales virtudes de ambos²⁶.

Los objetivos fundamentales de este sistema de clasificación fueron puestas de manifiesto por el profesor Garrido Falla²⁷, que destacaba los siguientes:

- En primer lugar, suponía una racionalización de la estructura administrativa, al conectar las plantillas orgánicas con las plantillas de funcionarios, consiguiendo una mayor eficiencia en el uso de los medios personales de la Administración. Pero, además, cada puesto iba a tener asignadas una serie de funciones acordes a la carga de trabajo «que justifique su existencia»²⁸.
- Además, servía para establecer una serie de criterios objetivos para adscribir los puestos a los distintos Cuerpos, sin que ello provocara luchas internas de poder.
- También era útil para establecer los distintos niveles de responsabilidad, ya que, a través de la clasificación de los puestos, se establecía una escala donde se recogía el grado de complejidad y dificultad que llevaba aparejado cada puesto.
- Por último, servía de base para el establecimiento de un sistema retributivo que fijase de manera adecuada los complementos de destino y de dedicación especial, en función de la responsabilidad y la dedicación exigida para cada puesto.

²⁶ GORROCHATEGUI Y ALONSO, E., *RICA*, pp. 345-347, citado en ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 243. Por su parte, el profesor Garrido Falla señala como uno de los posibles objetivos de la LFCE, la consecución de una aproximación de los regímenes de los funcionarios públicos y de los trabajadores de la empresa privada, donde la clasificación de puestos de trabajo puede jugar un papel fundamental. Véase GARRIDO FALLA, F., 1965, p. 22.

²⁷ GARRIDO FALLA, F., 1965, pp. 33-42.

²⁸ Orden de la Presidencia de 30 de junio de 1964.

En todo caso, la ventaja más importante era el ahorro en el gasto público que este sistema podía generar frente a un crecimiento de la Administración innecesario y descontrolado²⁹.

Sin embargo, nunca se llegó a realizar una auténtica clasificación de puestos de trabajo, como de hecho reconoció el entonces Ministro de la Presidencia, Antonio Carro Martínez, al decir que «tras lentos y laboriosos esfuerzos se han conseguido aprobar unas plantillas orgánicas que no han pasado de ser una simple formalización de la realidad existente (...) dicha estrategia debe complementarse con otras medidas que permitan mayor flexibilidad en la ordenación de los Cuerpos, con objeto de homogeneizar en lo posible las características que tengan en común»³⁰.

El segundo aspecto de la LFCE que incidió de manera destacada en la clasificación fue el papel otorgado a los Cuerpos funcionariales.

Con la desaparición de las categorías, los funcionarios quedaron definidos profesionalmente por su pertenencia a un Cuerpo y por el desempeño de un determinado puesto. Los puestos iban a ser adscritos a los distintos Cuerpos de funcionarios, a través de las plantillas orgánicas, de acuerdo con la naturaleza del puesto y de la formación requerida para su desempeño³¹. En todo caso, la Ley reservaba a la Administración la posibilidad de emplear la fórmula de la adscripción indistinta para determinados puestos [artículo 53.1.e)]. De esta forma, se lograría una adscripción racional de los puestos a los Cuerpos en función de las características de ambos, pero con la posibilidad de flexibilizar dicha clasificación en un momento dado gracias a la adscripción indistinta³².

El puesto era, por tanto, el elemento diferenciador de los funcionarios pertenecientes a un mismo Cuerpo, ya que con la desaparición de las Categorías los funcionarios quedaban en situación de igualdad. Así, la jerarquización entre ellos iba a depender del puesto que realmente ocupaban en la organización. Pero, a diferencia de lo que ocurría con las categorías, el estatus que otorgaba la ocupación de un puesto no era permanente, ya que sólo se mantenía si el funcionario tenía la posibilidad de ocupar puestos similares

²⁹ GORROCHATAGUI Y ALONSO, E., *RICA*, p. 348, citado en ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 246.

³⁰ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., 2006, p. 29.

³¹ El artículo 23 de la LFCE señala que 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. Por su parte, los funcionarios de los Cuerpos especiales ejercen las actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión, y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada.

³² GUTIERREZ REÑÓN, A., *DA*, pp. 49-51. Destaca este autor, además, que la norma escondía un propósito de trasladar la importancia de lo que el funcionario «era» (Cuerpo) a lo que el funcionario «hacía» (puesto), con el objetivo de tratar de reducir el corporativismo existente en la Administración.

a ese en el futuro, lo que venía garantizado por su pertenencia a un determinado Cuerpo³³.

3. LOS INSTRUMENTOS DE CLASIFICACIÓN ARTICULADOS POR LA LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

3.1 *La sustitución de las plantillas orgánicas por las relaciones de puestos de trabajo*

Uno de los aspectos más novedosos de la Ley está constituido por las relaciones de puestos de trabajo, que sustituyen a las plantillas orgánicas creadas por la LFCE y que no tuvieron el éxito esperado.

A través de las relaciones de puestos de trabajo se traslada la atención de los Cuerpos y Escalas a los puestos de trabajo, intentando romper, una vez más, con el corporativismo propiciado por la legislación anterior.

Definidas en el artículo 15 de la Ley, las relaciones de puestos de trabajo son «el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos de desempeño de cada puesto». En este sentido, las relaciones de puestos de trabajo conforman un documento en el que se recogen los elementos esenciales que configuran cada puesto de trabajo, como son sus retribuciones, funciones o forma de provisión. Además, la eficacia fundamental de las relaciones de puestos de trabajo radica en que solo podrán crearse, modificarse o suprimirse puestos a través de las mismas.

3.2 *La reordenación de Cuerpos y Escalas*

El segundo elemento que habría que destacar en materia de clasificación consistió en la reordenación de los Cuerpos y Escalas existentes, realizando una racionalización de los mismos y, al mismo tiempo, propiciando una *descorporativización* en el sistema vigente de función pública. Este proceso se llevó a cabo en una triple dirección: simplificando y reduciendo cuantitativamente los mismos; limitando su influencia en la constitución de los órganos de selección; y adscribiéndoles orgánicamente a un único departamento ministerial por decisión del Gobierno³⁴.

Como señala el profesor Arroyo Yanes, uno de los objetivos de la LMRFP era reducir el enorme número de Cuerpos y Escalas existentes en la

³³ Véase GUTIERREZ RENÓN, A., *DA*, pp. 49-51. El hecho de la falta de permanencia en el puesto ha sido reseñado por este autor como un defecto propio del modelo de carrera. En este sentido, el esquema implantado por la LFCE no puede ser considerado como un sistema intermedio entre los modelos abierto y cerrado.

³⁴ ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 305.

Administración, con el objetivo fundamental de facilitar su funcionamiento. De esta forma, la Ley contenía una previsión en virtud de la cual, se facultaba al Gobierno para que, a través del ministro que correspondiera, se procediera a la unificación de Cuerpos y Escalas e, incluso, se declararan a *extinguir*³⁵ otros tantos. Ahora bien, las incorporaciones o unificaciones de Cuerpos y Escalas sólo podían llevarse a cabo entre aquéllos que perteneciesen al mismo grupo de clasificación, y siempre que sus funciones fuesen sustancialmente iguales en su contenido y en su nivel. Además, debían derivarse ventajas evidentes para el interés público, como consecuencia de dicha incorporación o unificación³⁶.

3.3 *La clasificación del personal al servicio de la Administración Pública*

A raíz de la aprobación de la LMRFP, el personal al servicio de las Administraciones Públicas podía clasificarse de dos maneras: atendiendo a la Administración Pública de pertenencia o en virtud de su régimen jurídico.

De acuerdo con el primero de estos criterios se distinguía el personal en función de su pertenencia a:

- La Administración del Estado, sus Organismos Públicos, etc. (art. 1).
- La Administración de las CCAA o Ciudades Autónomas.
- La Administración de los Entes Locales (Ayuntamientos y Diputaciones)

Por su parte, desde el punto de vista del régimen jurídico aplicable, se distinguían cuatro tipos de personal: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal eventual y personal laboral.

Los cuatro tipos de personal se caracterizaban de igual manera que en la LFCE, con la única diferencia de que el personal eventual adquiría un *status* diferenciado, dejando de considerarse a partir de este momento como funcionario de empleo.

4. LA CLASIFICACIÓN EN EL EBEP. EL NUEVO CONCEPTO DE EMPLEADO PÚBLICO

4.1 *Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas*

Como se ha dicho, la Administración Pública española se caracteriza por ser un modelo mixto en el que confluyen tanto personal laboral como personal funcionario, además de personal eventual. Este carácter mixto de nuestra fun-

³⁵ La declaración de un Cuerpo o Escala a *extinguir* suponía que, aunque los funcionarios pertenecientes al mismo no dejaban de serlo, se suspendían las incorporaciones de nuevos miembros a dicho Cuerpo de manera que, cuando se hubiesen jubilado todos los funcionarios (o bien hubiesen perdido la condición por cualquiera de los medios previstos en la Ley), el Cuerpo o Escala se extinguía definitivamente.

³⁶ ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 306.

ción pública quiere reforzarse por el EBEP, para lo cual recupera el concepto de empleado público. Con ello pretende una equiparación entre los distintos tipos de personal al servicio de las Administraciones Públicas, huyendo, de alguna manera, del concepto de modelo cerrado o de carrera, en el que el personal funcionario (en sentido estricto) tenía un papel preponderante.

En esta dirección, el artículo 8 de la Ley señala expresamente que «son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales». Y, a su vez, los clasifica en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual.

A continuación, se analizarán brevemente cada uno de estos tipos de personal.

4.1.1 Funcionarios de carrera

El artículo 9 del EBEP señala que: «Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el derecho administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente». La nota característica es, por tanto, la permanencia de sus servicios, al igual que ocurría en la legislación anterior.

Estos funcionarios se dividen en funcionarios de Cuerpos generales y funcionarios de Cuerpos especiales³⁷, que se clasifican en función de la titulación exigida para su ingreso en los siguientes grupos³⁸:

- Grupo A: se integra por los subgrupos A1 y A2 y se exige estar en posesión del título universitario de grado.
La clasificación de los Cuerpos y Escalas en cada subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.
- Grupo B: se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.

³⁷ La división entre Cuerpos generales y Cuerpos especiales y la caracterización de los mismos se traslada, sin ninguna alteración, de la Reforma del 64, por lo que los funcionarios de los Cuerpos generales siguen siendo aquellos que realizan las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, mientras que los de los Cuerpos especiales se encargarán de desarrollar las funciones propias de una profesión u oficio.

³⁸ Hay que hacer notar que la Disposición Transitoria Tercera del EBEP establece que, hasta que no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios (art. 76), para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto. Por tanto, transitoriamente los grupos de clasificación se ordenan de la siguiente manera: grupo A, donde el subgrupo A1 equivale al antiguo grupo A y el subgrupo A2 equivale al antiguo grupo B; grupo C donde, al igual que en el caso anterior, el subgrupo C1 equivale al antiguo grupo C y el subgrupo C2 equivale al antiguo grupo D; por último, las agrupaciones profesionales sin requisito de titulación equivalen al antiguo grupo E.

- Grupo C: se divide en los subgrupos C1 y C2, exigiéndose para el primero el título de bachiller o técnico y para el segundo el título de graduado en educación secundaria obligatoria.

Además, se establece también la posibilidad de que existan otras Agrupaciones Profesionales a las que no se exija el requisito de la titulación (Disposición adicional séptima).

4.1.2 Funcionarios interinos

Estos son definidos por el EBEP (art. 10) como los que «por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera». Ahora bien, es preciso que para poder nombrar a un funcionario interino se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- En primer lugar, que existan plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera³⁹.
- La sustitución transitoria de los titulares de las plazas.
- La ejecución de programas de carácter temporal⁴⁰.
- El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de 6 meses, dentro de un periodo de 12 meses.

Por tanto, estos funcionarios se caracterizan por la falta de permanencia en el servicio y podrán ser cesados en los siguientes supuestos (art. 10.3):

- Cuando la plaza ocupada interinamente se provea por un funcionario de carrera (por alguno de los sistemas de provisión previstos reglamentariamente).
- Cuando se extinga el derecho a la reserva del puesto de trabajo del funcionario de carrera sustituido.
- Cuando por causas sobrevenidas la plaza sea amortizada.
- Cuando la Administración considere que ya no existen las razones de necesidad o urgencia que motivaron la cobertura interina.

³⁹ En este caso, además, las plazas ocupadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente (art. 10.4).

⁴⁰ El artículo 28 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa introdujo una modificación en este apartado, señalando que estos programas de carácter temporal no podrán tener una duración superior a tres años, ampliables en doce meses más por las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto.

4.1.3 Personal eventual

Era regulado en la LFCE como personal funcionario de empleo, pero tras la aprobación de la LMRFP (1984) ya no se considera personal funcionario, sino simplemente eventual.

Según el art. 12 del EBEP: «Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin». Por tanto, ejerce solamente aquellas funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial.

Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera (art. 12.5).

4.1.4 Personal laboral

Es todo aquel que se encuentra vinculado a la Administración por un contrato de trabajo sujeto a la legislación laboral⁴¹.

Más concretamente, el artículo 11 EBEP lo define como: «... el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas». Puede ser: fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Finalmente, como más adelante se verá, la selección del personal laboral se lleva a cabo por los mismos sistemas que rigen para el personal funcionario y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

⁴¹ Su existencia ya se admitía con normalidad en el artículo 15 de la LMRFP, que establece que, con carácter general:

Los puestos de trabajo de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Se exceptúan de la regla anterior y podrán ser desempeñados por personal laboral:

a) Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos que se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.

b) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.

c) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones; artes gráficas; áreas de expresión artística; encuestas; comunicación social; servicios sociales; protección de menores; protección civil.

d) Puestos correspondientes a áreas que requieran conocimientos técnicos especializados, cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios adecuados.

e) Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten el manejo de máquinas, archivo y similares.

f) Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo (introducido por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre).

4.2 *Una nueva categoría de personal al servicio de las Administraciones Públicas: el Personal Directivo Profesional*

El EBEP hace referencia al Personal Directivo Profesional⁴² que, aunque no lo considera como un empleado público en sentido estricto, sí lo recoge dentro de las tipologías del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Se señala que se podrá establecer por el Gobierno y los órganos de gobierno de las CCAA, de acuerdo con los siguientes principios (art. 13):

- Para el desarrollo de funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas en las normas específicas de cada Administración.
- Su designación atenderá a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia.
- Estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4.3 *Clases de personal excluido del ámbito de aplicación del EBEP*

Se trata de una serie de regímenes especiales de la función pública que, al igual que se ha ido viendo en la legislación histórica de los empleados públicos, se apartan del régimen general y se regulan por sus propias normas. Estos tipos de personal estarían constituidos por (art. 4):

- El personal de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las CCAA.
- El personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las CCAA (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial...).
- Los funcionarios del Poder Judicial y al servicio de la Administración de Justicia.
- El personal militar.
- El personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- El personal que percibe sus retribuciones por medio de un arancel.
- El personal del Centro Nacional de Inteligencia.
- Y, por último, el personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito.

⁴² Las condiciones de empleo del personal directivo no estarán sujetas a negociación colectiva y, además, si reúne la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección (art. 13.4).

Por último, el EBEP también hace referencia al personal de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos. En este caso, cuando se trate de personal funcionario, se regirá por sus normas específicas y supletoriamente por el EBEP. Por su parte, el personal laboral «se regirá por la legislación laboral y demás normas convencionalmente aplicables» (art. 5).

CAPÍTULO 3

ACCESO Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO

1. EL ACCESO Y LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN EN LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE EMPLEADOS PÚBLICOS (1825-1917)

1.1 *El Estatuto de López Ballesteros*

La Real Orden de 19 de agosto de 1825 reconoce en su preámbulo un principio fundamental: para llevar a cabo la reforma que se pretende en el Ministerio de Hacienda es imprescindible tener empleados que cuenten con los «conocimientos e idoneidad necesarios para que el todo y cada una de sus partes caminen en perfecta armonía hacia el fin propuesto»¹.

Sobre esta base, la nueva disposición normativa articula un sistema de selección del personal basado en las denominadas Juntas de Provincia y Juntas Generales (art. 14)².

Se partía de un primer requisito, en virtud del cual todos los aspirantes que quisieran ingresar en la Real Hacienda debían presentar una instancia con los documentos necesarios para justificar su identidad y capacidad para el desempeño del puesto al cual optaban (art. 1). Posteriormente, correspondía a las Juntas de Provincia o a las Juntas Generales analizar los méritos y aptitudes de los candidatos.

Las Juntas de Provincia estaban compuestas por el intendente, el contador y el administrador de la provincia. Inicialmente, se encargaban de calificar las ap-

¹ Preámbulo de la Real Orden de 19 de agosto de 1825. *Gaceta de Madrid*, 1 de septiembre de 1825, núm. 106.

² Véase en esta materia el trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO, R., 1989, p. 57.

titudes de los subalternos, pero, posteriormente, se amplió a categorías superiores (art. 16).

Por su parte, las Juntas Generales de la Corte eran dos. La primera estaba compuesta por los Directores Generales de Rentas y el Contador General de Valores. La otra, por el Director General del Tesoro, el Contador General y el Tesorero de la Corte (art. 15).

Tanto las Juntas de Provincia como las Juntas Generales, procedían a analizar las instancias presentadas y señalaban el día y la hora en el que los interesados debían presentarse a demostrar sus aptitudes en unas pruebas teóricas y prácticas, según los casos (art. 20)³.

En definitiva, el objetivo perseguido por esta normativa era conseguir formar un núcleo de empleados públicos con idoneidad y preparación suficientes, para el adecuado desempeño de las funciones que tenían encomendadas⁴.

Por último, hay que decir que, aunque no estaba oficialmente declarada la inamovilidad de los empleados públicos, las reglas que se establecieron en materia de ingresos y ascensos dotaban al empleado de una cierta estabilidad y permanencia en el servicio⁵.

No obstante, sí se estableció expresamente que cuando el funcionario fuera considerado incapaz para el desempeño del puesto encomendado, se le abriría expediente de separación del servicio. En caso de que se tratara de su primer destino, lo perdería, sin conservar el derecho a la remuneración correspondiente. Pero, si fuera un destino posterior, volvería al anterior siempre que se mostrase idóneo para el mismo⁶.

1.2 *El Estatuto de Bravo Murillo y la supresión del Spoil System*

Con el Estatuto de Bravo Murillo se suprimió el «*Spoil System*» y se organizaron las carreras administrativas, generalizándose el sistema de oposición como forma de acceso y exigiendo titulación universitaria para poder acceder a las tres categorías superiores⁷.

Por lo demás, el Estatuto recogió una completa regulación⁸ en lo que se refiere al ingreso y a los ascensos, contemplando diversas posibilidades en función

³ Además, el artículo 25 señalaba la preferencia de aquellos candidatos que acreditaran un conocimiento de idiomas extranjeros, matemáticas, jurisprudencia, ciencias naturales o de otra profesión.

⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R., 1989, p. 58.

⁵ RIVAS SANTIAGO, N., 1945, p. 109.

⁶ SUÁREZ VERDEGUER, F., 1970, p. 120.

⁷ GARCÍA PASCUAL, P., *DA*, p. 31.

⁸ Una de las preocupaciones de Bravo Murillo fue siempre la del acceso a la función pública. Por este motivo, entendía la facultad de nombrar a los funcionarios como «un deber de difícil cumplimiento, que obliga a buscar cuidadosamente las personas más a propósito para el desempeño de los cargos públicos.» Preámbulo del Real Decreto de 18 de junio de 1852.

de la categoría correspondiente. Así, para el ingreso en la categoría de aspirante se exigía estar en posesión de título académico o diploma que presupusiera estudios o, en su caso, superar el correspondiente examen público (art. 13).

Por su parte, el ingreso como oficial se hacía mediante oposición y se exigía estar en posesión del título académico, o bien haber sido nombrado como aspirante. Además, se preveía la posibilidad de reservar una tercera parte de las plazas para aspirantes, aunque no hubieran superado la oposición (art. 19).

Por lo que respecta a la categoría de jefe de negociado se exigía, alternativamente, haber prestado servicios con buena nota durante, al menos, seis años en las categorías de aspirante y oficial (siempre que, al menos, dos años lo hubiesen sido en esta última), o bien tener el grado de Licenciado o Doctor en cualquier facultad, u otro título que acreditase análoga capacidad (art. 21)⁹.

Por último, para acceder a las categorías de jefe superior y jefe de administración se precisaba haber prestado servicios durante, al menos, cuatro años en la categoría inmediatamente inferior (art. 22). En todo caso, se preveía la posibilidad de promover a la categoría inmediata a una tercera parte de los empleados, aunque no tuvieran el tiempo de servicio necesario (seis o cuatro años dependiendo de que el acceso fuese a la tercera categoría o a las dos primeras), siempre que se acreditase un mérito sobresaliente, servicios y circunstancias extraordinarias o servicios eminentes (art. 23).

En definitiva, el sistema que se adoptó se inspiraba por completo en el mérito de los aspirantes, que debían ingresar por la categoría inferior y, dentro de cada categoría, por el puesto que tuviese asignado el sueldo inferior.

1.3 *El fortalecimiento de los Principios de mérito y capacidad para ingresar en la Administración según el Estatuto de O'Donnell*

Como ya se apuntó en otro lugar de este trabajo, el Estatuto de O'Donnell estableció un criterio de idoneidad para el desempeño de funciones públicas, siempre que quedase debidamente acreditado que se estaba en posesión de las titulaciones académicas correspondientes, o bien que se hubieran superado los exámenes que se hubiesen establecido.

A este respecto, el Real Decreto establecía un sistema de ingreso que variaba en función de si se habían prestado servicios en el sector público con anterioridad o no. En el primer caso, el artículo 17 disponía que podían volver a ingresar en la misma o equivalente clase en la que cesaron o en la inmediatamente superior, si acreditaban haber prestado servicios efectivos durante, al menos, dos años y siempre que demostrasen la necesaria aptitud. Con la excepción de los

⁹ Como señala GARRIDO FALLA, F., 1985, p. 41, la redacción de este artículo 21 hay que interpretarla en el sentido de que los licenciados universitarios podían ser nombrados directamente jefes de negociado sin necesidad de oposición previa.

subalternos, que solo podían volver a la clase a la que pertenecieron. Por su parte, los que no hubieran prestado servicios en el sector público con anterioridad, podían ingresar por la clase de subalternos, aspirante a oficial y oficial. Así, mientras que para los subalternos solo se exigía ser mayor de 16 años, acreditar buena conducta moral y tener la conveniente aptitud, para la categoría de aspirante a oficial se exigía, además, la superación del correspondiente examen. Finalmente, el artículo 13 del Real Decreto establecía que se podría acceder como oficial si se era mayor de 22 años y se estaba en posesión del grado de Licenciado o Doctor en Derecho civil o administrativo o, en su caso, del correspondiente título que acreditara la terminación de una carrera superior o especial facultativa¹⁰.

El nombramiento de los funcionarios también variaba en función de la categoría en la que iban a ingresar. De esta forma, a los funcionarios de las dos primeras categorías se les nombraba por Real Decreto, mientras que para los de las restantes bastaba con una Real Orden. Salvo para los funcionarios pertenecientes a la quinta categoría, cuyo nombramiento se confería a los jefes de los centros directivos¹¹.

Finalmente, en lo que se refiere a la toma de posesión, se estableció que, con carácter general, los aspirantes tenían un plazo de un mes, si el destino se encontraba en la península e islas adyacentes y, de dos, si debían prestar fianza. En todo caso, estos plazos se podían acortar o alargar según la conveniencia del Gobierno, por necesidades del servicio¹².

1.4 *El acceso y la pérdida de la condición de funcionario en el Estatuto de Maura*

Uno de los aspectos fundamentales de la reforma de Maura, que ya ha sido destacado en otro apartado, fue la generalización del sistema de oposición como fórmula general de acceso a la función pública¹³.

En el Reglamento de 7 de septiembre de 1918 (art. 12) se establecieron los principios básicos por los que se debían regir dichas oposiciones, si bien correspondía a los distintos Departamentos Ministeriales el desarrollo posterior de los citados principios.

¹⁰ MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, pp. 606-607.

¹¹ El nombramiento de los funcionarios estaba muy controlado, para evitar que fuesen arbitrarios o por motivos estrictamente políticos, declarándose la responsabilidad personal de los ordenadores e interventores que ordenasen el pago de haberes a los funcionarios que no hubiesen sido nombrados correctamente. Véase BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 142.

¹² BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 143.

¹³ Sin embargo, no han faltado críticos al sistema de oposiciones. Sin ir más lejos, Gregorio Marañón denunciaba que «los ejercicios de la oposición no revelan el saber verdadero [...] sino un conjunto de cualidades como la memoria, la brillantez expositiva [...] la erudición improvisada e impresionante y la habilidad dialéctica». Citado en MORELL OCAÑA, L., 2005, p. 133.

De acuerdo con este Reglamento, para acceder a la Escala Técnica era preciso ingresar por la clase de «Oficiales terceros» (art. 4)¹⁴, para lo cual debían reunir una de las dos condiciones siguientes: ostentar el título facultativo de enseñanza superior o tener una antigüedad de más de cuatro años en la Escala Auxiliar. Tras la superación de la oposición, debían realizar un curso de carácter práctico con el fin de adquirir las aptitudes necesarias para el desempeño de las funciones propias de cada Ministerio (art. 14). Y, por lo que respecta al ingreso en la Escala auxiliar, se efectuaba a través de la última clase de la categoría. Al igual que en el caso anterior, el sistema utilizado era el de oposición, previa convocatoria pública (art. 5)¹⁵.

Es preciso hacer notar en este punto la referencia expresa a la mujer que se realizaba, por primera vez, en una norma sobre función pública. En este sentido, la Base 2.^a permitía a la mujer servir al Estado en cualquiera de las clases de la categoría de Auxiliar. En todo caso, se matizaba que por vía reglamentaria se especificarían las funciones a las que podría ser admitida y aquellas otras, que, por su especial índole, le quedaban vetadas¹⁶.

El desarrollo específico del sistema de oposiciones que se instauró con el nuevo Estatuto, viene contemplado en el Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases a los Cuerpos generales de la Administración Civil del Estado. Esta norma distinguía entre las siguientes oposiciones¹⁷:

a) Oposiciones para el ingreso como Auxiliar de tercera clase:

- La convocatoria se debía hacer con seis meses de antelación a la fecha de comienzo de las oposiciones.
- El Tribunal se componía de un Jefe de Administración del Ministerio correspondiente, un Catedrático de Derecho, otro de Matemáticas, un Jefe de Negociado y un Oficial del Departamento.
- Los ejercicios eran dos: uno oral, que versaba sobre nociones de Derecho administrativo y de la organización y procedimiento vigente en cada Ministerio; y uno práctico, relativo a aspectos de gramática, aritmética, escritura y mecanografía.

¹⁴ Si bien, también se preveía una reserva de una quinta parte de las vacantes de Jefe de Administración de 3.^a clase y de Jefe de Negociado de 3.^a clase, para el ingreso por el turno libre (apartados B y D del art. 4).

¹⁵ Además, como señala la Base 2.^a de la Ley, una «tercera parte de los Auxiliares de tercera clase se proveerá en individuos que reúnan las condiciones que la Ley de 10 de julio de 1885 señala para optar a los empleos de Oficiales quintos de Administración, previa oposición, que se verificará en las mismas condiciones y con arreglo a los mismos programas que las de los que no se hallen en su caso». MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, p. 612.

¹⁶ BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 165.

¹⁷ Artículo 12 del RD de 7 de septiembre de 1918 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases de 22 de julio a los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado (*Gaceta de Madrid* de 8 de septiembre de 1918).

b) Oposiciones para el ingreso en la Escala Técnica:

- Se distinguía entre el acceso directo como Oficial de tercera clase, como Jefe de Negociado y como Jefe de Administración.
- Para el acceso como Oficial de tercera clase, era preciso superar un examen oral, que debía versar sobre temas de derecho, economía y hacienda pública; y otro escrito, acerca de legislación relativa a los servicios del Ministerio.
- Por su parte, el acceso al cargo de Jefe de Negociado se podía hacer por promoción interna entre Oficiales o, directamente, por oposición libre. En este caso, había que superar tres ejercicios: uno oral, sobre temas de derecho, economía y hacienda pública; otro escrito, consistente en redactar una memoria acerca de un tema propuesto por el Tribunal; y, finalmente, un ejercicio práctico, consistente en la resolución de un expediente o la formación de una cuenta. Además, se exigía el conocimiento de uno de estos idiomas: francés, inglés, italiano o alemán.
- Por último, para acceder al cargo de Jefe de Administración por oposición libre y directa, era preciso superar cuatro ejercicios: la redacción de una memoria en un tiempo de 6 horas sobre un tema propuesto por el Tribunal; la resolución de un expediente; la redacción de un proyecto de Reglamento orgánico de algún servicio del Ministerio en cuestión; y, finalmente, la redacción de una consulta sobre una materia jurídica relacionada con el ramo respectivo. Además, como en el caso anterior, los aspirantes debían acreditar el conocimiento de uno de estos idiomas: francés, inglés, italiano o alemán.

Finalmente, por lo que se refiere a la pérdida de la condición de funcionario, se contemplaban tres supuestos: la separación del servicio, la cesantía y la jubilación.

La primera se imponía como consecuencia de la comisión de una falta disciplinaria muy grave, al igual que la cesantía. Pero, mientras que la primera determinaba la baja en el escalafón respectivo, la cesantía permitía a los funcionarios figurar en el escalafón de cesantes¹⁸.

Además, la cesantía se podía producir por las siguientes causas:

- Cuando el funcionario no tomara posesión dentro del plazo establecido¹⁹.
- Cuando, sin haber obtenido la licencia correspondiente, el funcionario se ausentaba de su residencia oficial (art. 30).
- En los supuestos de excedencia voluntaria, cuando el funcionario no solicitaba el reingreso dentro del plazo establecido (art. 49).

¹⁸ BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 172.

¹⁹ Salvo que se tratase de funcionarios de nuevo ingreso, respecto de los que se consideraba que la falta de toma de posesión dentro del plazo legalmente establecido implicaba la renuncia al puesto de trabajo (art. 22 del RD de 7 de septiembre de 1918).

- Y, finalmente, cuando se declaraba por el Consejo de Ministros por conveniencia del servicio²⁰.

En cuanto a la pérdida de la condición como consecuencia de la jubilación del funcionario, ésta podía ser forzosa, voluntaria o por imposibilidad física (art. 87). La primera se producía automáticamente al alcanzar el funcionario la edad de 67 años (art. 88). La voluntaria se podía obtener siempre que el funcionario tuviese 65 años o contase con más de cuarenta años de servicio (art. 91). Por último, la jubilación por imposibilidad física se acordaba por el Ministerio de Hacienda, tras la acreditación de la incapacidad del funcionario en cuestión (art. 89).

2. LA REFORMA DEL 64

La ambiciosa reforma legislativa emprendida en 1964 y el desarrollo reglamentario posterior²¹, marcaron un antes y un después en materia de reclutamiento del personal al servicio de la Administración del Estado. Esto es así porque, por primera vez, se produjo un tratamiento global de la selección, teniendo en cuenta las necesidades de personal desde el punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo, a la vista de los efectivos existentes en cada uno de los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos.

Se introdujo, en este sentido, una figura fundamental que no fue otra que la formación de plantillas orgánicas de todas las unidades administrativas, junto con la clasificación de los puestos de trabajo. De esta forma, se podía conocer el número total de efectivos existentes y el número y clase de los puestos cuya cobertura era necesaria²².

Además, se llevó a cabo una reglamentación en profundidad de los distintos sistemas de selección en los que, tomándose como modelos los sistemas inglés y francés, se establecía una doble etapa, en la que primero había que superar una

²⁰ Esta cesantía, aunque recuerda a la que con tanta frecuencia se empleaba durante el siglo anterior, se regulaba en el artículo 66 del RD de 7 de septiembre y exigía la apertura de un expediente en el que se diera un plazo de tres días al funcionario, para que pudiera alegar lo que tuviera por conveniente. Además, se debía dar cuenta de la misma a las Cortes y publicarse en la *Gaceta*, otorgando la posibilidad de imponer contra la misma recurso contencioso-administrativo. Véase BARRACHINA JUAN, E., 1991, pp. 173-174.

²¹ Decreto 1411/1968, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General para el ingreso en la Administración Civil del Estado.

²² Esta fórmula de las plantillas orgánicas se complementa con otros instrumentos como el Registro General de Personal, en el que se inscriben todas aquellas personas que se encuentren al servicio de la Administración (aunque no sean funcionarios) y que, por tanto, permite conocer el número total de personal, así como su clase y situación administrativa. GUTIERREZ RENÓN, A., *DA* (1966), pp. 50-51.

serie de pruebas de carácter teórico y de contenido práctico en pública concurrencia, para, posteriormente, superar un curso selectivo de formación²³.

2.1 *La selección de los funcionarios públicos en la LFCE*

Es preciso hacer una aclaración previa, en el sentido de que la reforma operada por la LFCE incidió fundamentalmente en la selección de los funcionarios de los Cuerpos generales, ya que los Cuerpos especiales siguieron rigiéndose por sus normas específicas. Sobre esta base, las reglas esenciales que se introdujeron con la nueva Ley pueden resumirse en las siguientes²⁴:

- La exigencia de convocatoria pública. Es decir, todos los procesos selectivos son anunciados previamente, de manera que se pueda garantizar la pública concurrencia.
- La necesidad de superar una serie de pruebas de índole teórica y práctica, que conforman lo que se conoce como proceso selectivo²⁵.
- El establecimiento de una serie de requisitos indispensables para poder ser admitidos a las pruebas selectivas²⁶.
- La configuración de un turno restringido mediante una reserva de plazas, para incentivar la promoción interna de los funcionarios de los Cuerpos inferiores a los superiores²⁷.
- La implantación de un periodo de formación a través de un curso selectivo y unas prácticas administrativas, a cargo del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, en colaboración con los diferentes Ministerios.

²³ ALBALADEJO CAMPOY, M., *CICE*, p. 50.

²⁴ ESCUIN PALOP, V. M., 1986, pp. 83-90.

²⁵ Este proceso selectivo podía comprender una serie de pruebas orales, escritas y prácticas, que iban a variar en función del Cuerpo al que se pretendía acceder, si bien en todos los casos se producía, por regla general, una preponderancia de los ejercicios teóricos sobre los prácticos, valorándose más los conocimientos que las aptitudes de los candidatos. Véase ESCUIN PALOP, V. M., 1986, pp. 85-86.

²⁶ El artículo 30 de la LFCE recoge una serie de requisitos para poder ser admitido a la realización de las pruebas selectivas: a) Ser español; b) Tener cumplidos dieciocho años y no exceder de la edad que se establezca para cada Cuerpo; c) Estar en posesión del título exigible o en condiciones de obtenerlo antes de que finalice el plazo de presentación de instancias; d) No padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño del puesto; e) No haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio del Estado o de la Administración Local, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas.

²⁷ Efectivamente, el artículo 31 de la LFCE preveía una reserva de plazas para su provisión por el turno restringido entre quienes ya reunían la condición de funcionarios. Así, se reservaba el 50 por ciento de las vacantes correspondientes a Técnicos con diploma de directivos a los funcionarios del Cuerpo Técnico, siempre que tuvieran la correspondiente titulación. Por su parte, se reservaba el 25 por ciento de las vacantes del Cuerpo Técnico para los funcionarios del Cuerpo Administrativo. Finalmente, se contemplaba una reserva de un 25 por ciento de las vacantes del Cuerpo Administrativo para aquellos funcionarios que perteneciesen al Cuerpo Auxiliar, siempre que estuvieran en posesión de la correspondiente titulación y superasen las correspondientes pruebas.

2.2 *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*

El reclutamiento a partir de la Reforma del 64 se completó con el establecimiento de una serie de requisitos para poder adquirir la condición de funcionario público, así como con unas causas por las cuales se podía perder la misma.

Por lo que se refiere a los primeros, el artículo 36 de la LFCE contemplaba los siguientes:

1. Superar las pruebas de selección y, en su caso, los cursos de formación que les sigan.
2. Recibir el nombramiento por parte de la autoridad competente.
3. Jurar el acatamiento de los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional y de las demás leyes fundamentales del Reino.
4. Tomar posesión en el plazo de un mes a contar desde la notificación del nombramiento²⁸.

En cuanto a la pérdida de la condición de funcionario, se podía producir por alguna de las siguientes causas (art. 37):

- a) Renuncia, que no inhabilitaba para un nuevo ingreso en la función pública (art. 38.1).
- b) Pérdida de la nacionalidad española.
- c) Sanción disciplinaria de separación del servicio, que tenía carácter definitivo (art. 38.3).
- d) Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público.
- e) Jubilación voluntaria o forzosa, por edad o por incapacidad permanente para el servicio.

3. EL INGRESO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La aprobación de la CE consolidó y elevó el rango de los ya asentados principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a los cargos y funciones públicas. El principio de igualdad supone la total irrelevancia en el acceso al empleo público de las circunstancias de raza, sexo, religión, posición económica o pertenencia a una clase determinada²⁹.

²⁸ Se entendía, por tanto, que la condición de funcionario no se adquiría hasta que no se hubiese completado este último requisito, consecuencia de los anteriores.

²⁹ Según el artículo 23.2 CE los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Por su parte, los principios de mérito y capacidad prohíben todo criterio selectivo que no atienda a la capacidad intelectual y a los merecimientos personales de los candidatos³⁰.

Asentados estos principios fundamentales, la LMRFP continuó la andadura emprendida en la Reforma de 1964, con la peculiaridad de que se extendió a las recién creadas Comunidades Autónomas.

3.1 *Un elemento indispensable para una adecuada selección: la planificación de los recursos humanos*

Se podría definir la planificación, aplicada a los recursos humanos, como la previsión de las necesidades de personal a lo largo del tiempo y de los métodos para cubrirlos. Partiendo de esta definición, se pueden establecer los siguientes fines de la planificación:

- Conocer las existencias de personal.
- Prever las necesidades de personal.
- Establecer estrategias para cubrir esas necesidades.

Pues bien, en la Administración Pública fue muy importante, a efectos de planificación, la aprobación de la LMRFP. Esta norma introdujo una serie de elementos que posibilitaban el conocimiento de los efectivos al servicio de la Administración y la determinación de necesidades³¹. Estos elementos son:

- Racionalización de los Cuerpos y Escalas³².
- Las Relaciones de Puestos de Trabajo.
- El Registro Central de Personal.
- Los Planes de Empleo³³.
- La Oferta de Empleo Público.

³⁰ Según el artículo 103 CE el acceso a la función pública se hará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

³¹ Como señalan GONZÁLEZ-HABA, V. M. y ÁLVAREZ RICO, M., 1998, p. 427, la Administración Pública «para comportarse racionalmente en el despliegue y distribución de sus efectivos de personal», tiene que atender dos frentes que están íntimamente relacionados: por un lado, debe «conocer con exactitud los efectivos de que dispone»; por otro lado, viendo los efectivos disponibles y las demandas de los ciudadanos, «determinar las necesidades de personal para el futuro a fin de responder a las mismas con voluntad reformadora y con espíritu previsor y anticipativo».

³² Se redujeron los Cuerpos especiales y se derogó la figura del contratado administrativo.

³³ Esta figura se introdujo en la LMRFP a raíz de la modificación operada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Como señala su Exposición de Motivos, son un instrumento esencial «para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas» cuyo objeto es, básicamente, «adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración con el fin de incrementar la eficacia de la misma». Para un estudio más detallado de los Planes de Empleo, véase GONZÁLEZ-HABA, V. M. y ÁLVAREZ RICO, M., 1998, pp. 433-435.

De todos ellos, quizá la Oferta de Empleo Público fue la novedad más importante de la LMRFP en esta materia, ya que constituyó el principal instrumento de racionalización y programación en la gestión de los recursos humanos.

La Oferta de Empleo Público recoge anualmente las previsiones de crecimiento de personal, y puede incluir tanto las plazas que deban cubrirse en el correspondiente ejercicio presupuestario, como las previsiones temporales sobre evolución y cobertura de vacantes. Además, al publicarse en el diario oficial correspondiente permite tener, con una cierta antelación, un conocimiento de la totalidad de las vacantes cuya provisión se va a llevar a efecto en los próximos meses (art. 18)³⁴.

3.2 *La selección de los funcionarios de carrera en la LMRFP y en el desarrollo reglamentario posterior*

Considerando la selección de personal como el proceso encaminado a establecer cuál es la persona adecuada, según sus características, para desarrollar la actividad en cuestión, es preciso alcanzar tres objetivos durante todo proceso de reclutamiento:

- Señalar los requisitos necesarios para desempeñar el trabajo.
- Identificar y medir los méritos de los candidatos sometidos a examen.
- Por último, elegir a los individuos idóneos para el puesto.

Pues bien, en el ámbito de la Administración Pública este proceso se vuelve más complejo, en la medida en la que se deben garantizar unos principios de igualdad, mérito y capacidad para la selección del candidato más idóneo para el puesto a cubrir.

Por este motivo, las diversas legislaciones que en esta materia se han ido formulando a lo largo de los años, han procurado introducir nuevas garantías para que la objetividad en la selección de los funcionarios públicos quedase asegurada³⁵.

Así ocurrió con la LMRFP y con su Reglamento de desarrollo, el RD 364/1995, que establecieron unos determinados sistemas de selección, con órganos específicos de valoración y diseñando todo un proceso selectivo dotado de las mayores garantías posibles, como ahora se verá.

³⁴ A pesar de las buenas intenciones que encierra la figura de la Oferta de Empleo Público, no han faltado quienes han criticado su falta de efectividad en la práctica. Así por ejemplo, GONZÁLEZ-HABA, V. M. y ÁLVAREZ RICO, M., 1998, p. 431, señalan que las Ofertas de Empleo Público se han convertido «en meras plasmaciones de unos datos que no responden a verdaderos criterios de ordenación de los procesos selectivos y que tan sólo reflejan unos números fruto de negociaciones previas, de presiones corporativas, de intereses a satisfacer y que no siempre son los que deben ser atendidos».

³⁵ Como señaló NIGRO, F. A., 1966, p. 243 el hecho de que «la Administración sea eficiente y sepa despertar el respeto de la comunidad depende de la calidad del personal que *seleccione*».

3.2.1 Sistemas de selección

Tanto la LMRFP (art. 19) como el RGI (art. 4) prevén tres sistemas de selección, que son:

- Oposición: es el sistema ordinario de ingreso, y consiste en la celebración de una o más pruebas, para determinar la capacidad y aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación.
- Concurso: que consiste en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos.
- Concurso-oposición: que consiste en la celebración sucesiva de los dos sistemas anteriores.

3.2.2 Órganos de selección

Los órganos de selección debían ser regulados por el Gobierno en cuanto a su composición y funcionamiento, garantizándose la especialización de sus integrantes y no pudiendo estar formados, mayoritariamente, por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que había de seleccionar (art. 19 LMRFP)³⁶.

Sobre esta base se contemplan dos tipos de órganos de selección: los Tribunales y las Comisiones Permanentes de Selección.

Por lo que se refiere a los primeros, se configuran como los órganos técnicos encargados de la calificación y desarrollo de las pruebas selectivas³⁷, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

- Una estricta independencia frente a los demás órganos de la Administración.
- Que sus integrantes estén desvinculados de la estructura jerárquica.
- Que se designen por el órgano convocante y su composición forme parte de las correspondientes bases³⁸.
- Y que actúen con total autonomía en sus funciones, siendo sus miembros responsables de la objetividad del procedimiento selectivo y del cumplimiento de las bases de la convocatoria³⁹.

³⁶ Como ha señalado ESCUIN PALOP, V. M., 1986, p. 166, este precepto «tiene una clara tendencia anticorporativa, y trata de ser una reacción contra el control por los Cuerpos de los procesos selectivos».

³⁷ Como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 73/1998), el órgano de selección debe ser un «órgano de evaluación técnicamente capacitado». Citado en SÁNCHEZ MORÓN, M., 2008, p. 125.

³⁸ Si bien cabe la posibilidad de que se incorpore a dichas bases como anexo si fuera designado con posterioridad a la aprobación de éstas (art. 11 RGI).

³⁹ Además de estos requisitos de carácter general se exigían otros como, por ejemplo, que todos los miembros del Tribunal debían ser funcionarios de carrera; que debían poseer una titulación de igual o superior nivel académico a la exigida a los aspirantes; y, por último, que no podían

En cuanto a las Comisiones Permanentes de Selección, se configuran como los órganos encargados del desarrollo y calificación de las pruebas selectivas para el acceso a aquellos Cuerpos y Escalas en los que el elevado número de aspirantes y el nivel de titulación o especialización exigida así lo aconsejen (art. 12.1 RGI).

Se deben constituir por un número impar de miembros, funcionarios de carrera, con nivel de titulación igual o superior al del Cuerpo o Escala en cuya selección vayan a intervenir, y en su composición se debe velar por el cumplimiento del principio de especialidad (art. 12.3 RGI)⁴⁰.

3.2.3 Proceso selectivo

Como se ha dicho más arriba, el proceso selectivo se configuraba de forma que quedasen garantizados los principios de igualdad, mérito y capacidad, pero, también, el de publicidad. Por este motivo, todo proceso debía comenzar con la publicación de la convocatoria, junto con sus bases, en el *Boletín Oficial del Estado* (art. 15.1 RGI).

Dicha convocatoria⁴¹ debía aprobarse por el Departamento Ministerial correspondiente, una vez obtenido el Informe favorable de la Dirección General de la Función Pública. Una vez aprobada, vinculaba a la Administración y a los Tribunales de Selección, así como a los participantes en la misma (art. 15.3 y 4 RGI).

Por lo que se refiere al desarrollo del proceso selectivo propiamente dicho, comenzaba (tras la convocatoria y la presentación de las solicitudes de participación) con la aprobación de la lista de admitidos y excluidos. A continuación, se celebraban las pruebas, que podían ser de conocimientos generales o específicos y en las que, en todo caso, se debía respetar el orden de actuación de los aspirantes de acuerdo con el sorteo realizado con anterioridad (art. 17 RGI).

El proceso finalizaba con una relación de aprobados según el orden de puntuación obtenido, sin que se pudiera aprobar a un número de personas mayor que el de las plazas convocadas, salvo que, con posterioridad, estuviese prevista la realización de un curso selectivo (art. 22 RGI).

estar formados mayoritariamente por funcionarios integrantes del mismo Cuerpo, Escala o Especialidad objeto de selección, salvo excepciones (arts. 11 y 13.1 RGI).

⁴⁰ De acuerdo con este principio, al menos la mitad más uno de los miembros debe poseer la titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida a los aspirantes. Véase GONZÁLEZ-HABA, V. M. y ÁLVAREZ RICO, M., 1998, p. 445.

⁴¹ Entre otros aspectos, las bases de convocatoria debían contener: el número y características de las plazas vacantes; la declaración expresa de que no se podía declarar que había superado el proceso selectivo un número de aspirantes superior al de plazas convocadas; el órgano, centro o unidad administrativa al que debían dirigirse las solicitudes de participación; los requisitos exigidos a los candidatos para participar en cada uno de los procedimientos selectivos; los sistemas de selección; el sistema de calificación; etc. (art. 16 RGI).

Una vez superadas todas las pruebas y, en su caso, el curso selectivo, los aspirantes debían presentar toda la documentación pertinente, tras lo cual eran nombrados funcionarios de carrera (art. 23 RGI)⁴².

4. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO EN EL EBEP

El EBEP recoge la tradición de las normas precedentes, en el decidido propósito de garantizar la imparcialidad y la objetividad en la selección de los empleados públicos. Para ello, no sólo se apoya en los principios constitucionales antedichos, sino que, además, incorpora los siguientes (art. 55):

- Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- Transparencia⁴³.
- Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

En cuanto a la adquisición de la condición de funcionario, el artículo 62 del EBEP, señala que es necesario:

- Superar el sistema de selección.
- Ser nombrado por la autoridad competente.
- Acatar la Constitución y, en su caso, el Estatuto de Autonomía correspondiente, así como el resto del Ordenamiento Jurídico.
- Tomar posesión del puesto de trabajo en el plazo reglamentario.

En todo caso, antes será preciso reunir una serie de requisitos para poder participar en el correspondiente proceso selectivo.

4.1 *Requisitos para poder participar en las pruebas selectivas*

Al igual que hicieron sus precedentes legislativos y de forma muy parecida a la LFCE, el EBEP contempla, en sus artículos 56 y 57, una serie de requisitos para poder participar en las pruebas selectivas de acceso a la condición de empleado público.

⁴² Es preciso tener en cuenta que el contenido del RGI aún permanece vigente en la Administración General del Estado, mientras no se aprueben las normas que desarrollen el EBEP.

⁴³ Lo cual no es incompatible con el secreto de las deliberaciones de los órganos de selección, tal y como señaló la Comisión de expertos creada para estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. SÁNCHEZ MORÓN, M., 2008, p. 115.

El primer requisito que se exige es el de tener la nacionalidad española, si bien los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea⁴⁴ podrán acceder, en igualdad de condiciones que los españoles, a todos los empleos públicos, salvo que impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y se trate de funciones que tengan por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas⁴⁵.

También se permite el acceso al cónyuge de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho, y a sus descendientes, siempre que aquellos no estén separados de derecho y sean menores de 21 años o mayores de dicha edad que vivan a sus expensas.

El segundo requisito para poder participar en las pruebas selectivas de acceso al empleo público es tener cumplida la edad de 16 años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Solo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.

En tercer lugar, se requiere estar en posesión de la titulación exigida, o en condiciones de obtenerla en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias.

También es preciso poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.

Y, finalmente, no haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas, ni hallarse inhabilitado para el desempeño de funciones públicas por sentencia firme⁴⁶.

⁴⁴ Es importante mencionar los artículos 57 y 58 EBEP que sustituyen a la regulación anterior contenida en la Ley 17/93, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás miembros de la Unión Europea. El acceso de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea surge como consecuencia de la libre circulación de trabajadores, que implica la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad Europea. Igualmente, se extiende el ámbito de aplicación a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Comunidad Europea y ratificados por España, en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores.

⁴⁵ El artículo 39 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea excluye de la libre circulación de trabajadores a los empleos en la Administración Pública. Sin embargo, el Tribunal de Justicia Europeo entendió que solo tenían la consideración de empleos en la Administración Pública aquellos que supusieran una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas. El problema era definir cuáles son esos empleos. La Comisión Europea señaló, a este respecto, determinados sectores de actividad como son: las Fuerzas Armadas, Policía, Magistratura, Administración Fiscal y Diplomacia. También los que comprendan la elaboración de actos jurídicos y ejecución y control o la tutela de los organismos dependientes. Sin embargo, entendió que sí cabía la libre circulación en los ámbitos de correos y telecomunicaciones; transportes; electricidad; radiotelevisión o electricidad. Véase SÁNCHEZ MORÓN, M., 2008, pp. 117-118.

⁴⁶ En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público.

4.2 *Sistemas de selección y características de las pruebas*

Al igual que ocurría con su precedente más inmediato, la LMRFP, el EBEP recoge los sistemas de oposición, concurso y concurso-oposición (art. 61.6), si bien, preferentemente, se utilizarán los sistemas de oposición y concurso oposición, mientras que el concurso tendrá carácter excepcional y sólo podrá autorizarse por ley.

En cuanto a las características de las pruebas, el apartado segundo del citado artículo señala que:

- Debe haber una adecuación entre el tipo de prueba y el trabajo a desempeñar.
- Las pruebas pueden ser de conocimientos generales o específicos.
- Podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita.
- También se puede exigir la realización de ejercicios que demuestren la posesión de alguna destreza en particular.
- Y, por último, se puede contemplar la comprobación del dominio de lenguas extranjeras o la realización de pruebas físicas.

Finalmente, el apartado quinto señala que, para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Además, se pueden exigir reconocimientos médicos.

4.3 *Órganos de selección*

El EBEP hace un hincapié especial en las reglas que deben regir la composición de los órganos de selección, en un claro esfuerzo por reforzar la objetividad y transparencia del proceso selectivo, así como su profesionalidad. De esta forma, el artículo 60 recoge estos tres principios básicos:

- Los órganos de selección serán colegiados, y su composición se ajustará a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y tenderá a la paridad entre mujer y hombre.
- No podrán formar parte de los órganos de selección el personal de designación política, los funcionarios interinos o el personal eventual.
- La pertenencia a un órgano de selección es siempre a título individual.

4.4 *Pérdida de la condición de empleado público*

Al igual que ya hiciera la LFCE, el EBEP contempla unos supuestos de pérdida de la condición de funcionario en su artículo 63:

- La renuncia a la condición de funcionario, que para ser eficaz debe ser aceptada por la Administración. Ahora bien, no podrá ser aceptada cuando el funcionario esté sujeto a expediente disciplinario o haya sido dictado en su contra auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la comisión de algún delito (art. 64).
- La pérdida de la nacionalidad que permitió el acceso al empleo público salvo que, simultáneamente, se adquiriera otra que también permita dicho acceso (art. 65).
- La jubilación total del funcionario⁴⁷.
- La sanción disciplinaria de separación del servicio que tenga carácter firme⁴⁸.
- La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme (art. 66).

⁴⁷ Puede tener diversas modalidades: en primer lugar la jubilación voluntaria que procederá, a solicitud del interesado, siempre que el funcionario reúna los requisitos y condiciones establecidos en el Régimen de Seguridad Social que le sea aplicable; en segundo lugar, la jubilación forzosa por edad, que se producirá al alcanzar la edad máxima de jubilación; y, por último, la jubilación por incapacidad permanente para el servicio, que se producirá como consecuencia de una inutilidad física o disminución o pérdida de facultades en tal grado que impida el correcto ejercicio de sus funciones (art. 67).

⁴⁸ Supone la ruptura del vínculo que une al funcionario con la Administración y conlleva la pérdida de todos los derechos inherentes a la condición funcional. Solo puede imponerse por la comisión de una falta muy grave (art. 96.1).

CAPÍTULO 4

LA CARRERA ADMINISTRATIVA. PROVISIÓN Y PROMOCIÓN

1. EL SISTEMA DE CATEGORÍAS COMO BASE DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL (1812-1917)

Los primeros estatutos de funcionarios se caracterizaron por la implantación de una fórmula que permitió que el empleado público se considerara, por primera vez, como parte de un sistema y no solo como una pieza aislada. De esta forma, la función pública española se fue configurando como un modelo cerrado, en el que se sustituía el sistema objetivo de puestos por el de categorías personales. Esto ocurrió, por primera vez, con el Estatuto de López Ballesteros, donde se le otorgó a cada empleado público una categoría personal con independencia del puesto que desempeñaba en cada momento¹.

Una vez que se había ingresado en la Administración y, por tanto, se formaba parte de una categoría, el funcionario o empleado público podía ascender en la misma de acuerdo con reglas de mérito y capacidad, o, simplemente, por antigüedad, en determinados casos.

De esta manera, el esquema que se instauró por el ministro de Fernando VII fue el establecimiento de una Escala general y unas Escalas particulares. En dichas Escalas, se integraban de acuerdo con la clase correspondiente, de mayor a menor, todos los empleos de la Administración, de manera que, en conjunto, formaban una Escala general. Los empleados integrados en una Escala particular iban a poder ascender a otra superior, en el momento en el que acreditaran plenamente la posesión de los conocimientos y demás requisitos exigidos en dicha

¹ Como señalaba NIETO GARCÍA, A., 1986, p. 300, el funcionario ya «no va a ocupar, por ejemplo, el cargo de oficial sino que va a ser oficial»

Escala. Para ello se tendría en cuenta el mayor mérito y capacidad, si bien, en igualdad de condiciones, tenía preferencia el de mayor antigüedad. Por su parte, el ascenso dentro de la misma Escala se hacía por rigurosa antigüedad².

Posteriormente, el Estatuto de Bravo Murillo continuó con el sistema de categorías impulsado por su antecesor, con la particularidad de que lo extendió al conjunto de toda la Administración, no limitándose tan solo al Ministerio de Hacienda.

El esquema planteado fue la clasificación de todo el personal en seis categorías, que a su vez se dividían en las correspondientes clases, a efectos simplemente de fijación de los distintos niveles de sueldo. En las cinco categorías principales (Jefe Superior, Jefe de Administración, Jefe de Negociado, oficial y aspirante) se adquiría la condición de empleado público, mientras que los subalternos no gozaban de esta consideración (art. 1 EBM).

En cuanto a los ascensos, el sistema variaba dependiendo de la categoría. Generalmente se permitía el acceso libre directamente a las categorías de Aspirante, Oficial y Jefe de Negociado, mientras que, para las dos siguientes categorías de jefe superior y jefe de administración, se exigía haber prestado servicios durante un determinado periodo de tiempo en las categorías inferiores. La manera de acreditar el mérito de los aspirantes era mediante la realización de un examen o la presentación del correspondiente título académico o diploma acreditativo, en el caso de los Aspirantes. Para el ascenso a las restantes categorías, se podía sustituir este requisito por la acreditación del tiempo de servicios prestados con buen expediente en las categorías inmediatamente inferiores. Por último, constituyó una novedad muy importante la creación de las Juntas de Jefes en cada Ministerio y de una Oficina Provincial que se encargaron, entre otras cosas, de la calificación del mérito, servicios y circunstancias del personal³.

Llegamos de esta manera al Estatuto de O'Donnell, donde se establecían tres posibilidades de ascenso, a través de la libre elección, de la antigüedad o mediante el reingreso de cesantes⁴.

Los artículos 22 y siguientes del Real Decreto de 4 de marzo de 1866 configuraban un sistema de provisión de vacantes, dependiendo de la categoría a la que pertenecían. De esta manera, se utilizaban alternativamente los criterios de antigüedad y libre elección, combinados con un periodo de permanencia en la cate-

² En determinadas ocasiones era preciso prestar fianza para poder pasar de un puesto a otro. En estos casos, si el funcionario no podía prestar la misma, corría un puesto el escalafón y ascendía el siguiente más antiguo. GARCÍA PASCUAL, P., *DA*, p. 77.

³ La regulación del sistema de carrera se encuentra recogido en los artículos 13, 19, 21, 22, 23 y 33 del Real Decreto de 18 de junio de 1852. Una información más detallada puede encontrarse en MUÑOZ LINÁS, J. I., *RDUNED*, pp. 603-605.

⁴ GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *RICA*, p. 146. Según este autor, el ingreso, el ascenso y la provisión siguen considerándose como elementos fundamentales en el régimen jurídico de los funcionarios públicos.

goría inmediatamente anterior, para poder acceder a la categoría superior. Pero, además, se establecía una reserva especial para los cesantes con haber de clasificación, esto es, aquellos que habiendo prestado servicios en el sector público hubiesen dejado de hacerlo por diversas causas⁵.

Finalmente, el Estatuto de Maura configura una carrera administrativa basada en la inamovilidad de los empleados públicos y en la primacía de los principios de mérito y capacidad, dotando de esa manera de una mayor estabilidad a la Administración y de un incremento de las garantías para el funcionario⁶.

De esta forma, existían tres mecanismos de ascenso en la Administración: por oposición interna, por antigüedad o por libre elección (Base 3.^a). Esta última fórmula estaba reservada únicamente para los aspirantes a Jefes de Administración que, además, podían ascender por rigurosa antigüedad en determinados casos. Por el contrario, para el ascenso a Jefe de Negociado la fórmula que se utilizaba era la de la oposición restringida entre los que ya tuvieran la condición de Oficiales, que, además, contaban también con un turno específico de ascenso por antigüedad. Esta última fórmula era, sin embargo, la que regía con carácter general para el ascenso en las Escalas técnica y auxiliar. En todo caso, todos los funcionarios que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley, no fueran aptos para el ascenso, debían, para poder promocionar, prestar servicios en provincias en un cargo o varios, que perteneciesen a la categoría inmediatamente inferior, durante, al menos, dos años, o quince, si los puestos eran de otra categoría. Por último, se preveía un turno especial para el reingreso de cesantes, a los cuales se les reservaba una de cada seis vacantes en cada categoría y en cada clase, debiendo realizar un examen si llevaban en esta situación un determinado periodo de tiempo⁷.

Como señaló Gutiérrez Reñón, la fórmula diseñada por el Estatuto de Maura fue una «construcción equilibrada» que supuso una regulación en profundidad de la carrera administrativa y que se tradujo en una revalorización de la función pública, en un claro intento por encauzarla dentro de un sistema general, frente a un «particularismo excesivo»⁸.

Por su parte, Morell Ocaña consideró que la carrera administrativa se configuró como un auténtico *cursum honorum*, en el que la fórmula de la antigüedad jugó un papel preponderante⁹.

⁵ Solo las vacantes de la primera categoría se debían proveer en exclusiva por el sistema de libre designación, entre Jefes de Administración de primera o segunda clase con, al menos, dos años de antigüedad. Por su parte, la categoría de Jefes de Administración se podía proveer con empleados de la categoría inferior o con cesantes. Solo, por tanto, se podía acceder directamente por oposición a las vacantes de la tercera, cuarta y quinta categoría, en determinados casos. Véase MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, p. 607.

⁶ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, p. 35.

⁷ MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RDUNED*, pp. 611-614.

⁸ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, pp. 36-37.

⁹ L. MORELL OCAÑA, L., 2005, pp. 140-141.

2. LA CARRERA ADMINISTRATIVA CON LA REFORMA DEL 64

2.1 *Principales elementos configuradores*

Es preciso partir de la consideración inicial de que la LFCE no hace en ningún momento referencia a la carrera administrativa. Sin embargo, esta falta de atención formal a la carrera del funcionario no quiere decir que la misma no exista desde un punto de vista material ya que, de hecho, existen numerosos aspectos que corroboran esta afirmación.

Ciertamente, la LFCE llevó a cabo una auténtica política de personal mediante la creación del Consejo Superior de Personal y la implantación de una serie de mecanismos, como fueron las plantillas orgánicas, la clasificación de los puestos de trabajo o el establecimiento de un auténtico sistema retributivo. Dentro de dicha política se le otorgó un papel fundamental (aunque no se diga formalmente) a la carrera administrativa, cuyos elementos esenciales se pueden resumir en los siguientes: la regulación de los puestos de trabajo; el papel de los Cuerpos funcionariales; los sistemas de provisión de puestos; la promoción interna; y la formación y perfeccionamiento. A continuación, se van a ir viendo cada uno de estos elementos¹⁰:

1) La regulación de los puestos de trabajo.

El puesto de trabajo era un elemento clave de la carrera administrativa, ya que a través de su nivel se sabía cuál era el estatus del funcionario, a falta de otros criterios válidos contenidos en la Ley. De esta forma, se institucionaliza, por primera vez en una Ley de función pública, la técnica de la clasificación de puestos de trabajo¹¹.

2) El segundo aspecto de la LFCE que incide en la carrera administrativa es el papel otorgado a los Cuerpos funcionariales, cuyo análisis ya se hizo detalladamente en otro lugar de este trabajo.

3) Los sistemas de provisión de puestos de trabajo.

En un modelo de carrera en el que el puesto era junto al Cuerpo el elemento central, el sistema de provisión de puestos de trabajo cobraba un papel fundamental.

En la LFCE el concurso se mantuvo como fórmula normal de provisión de puestos de trabajo. Se hacía por convocatoria pública y en él se valoraban la antigüedad,

¹⁰ Véase a este respecto ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 235-249, donde se realiza un análisis pormenorizado de los distintos principios que inspiraron la Reforma de 1964 y de los elementos configuradores de la carrera administrativa.

¹¹ FÉREZ FERNÁNDEZ, M., 2006, pp. 28-29.

los servicios prestados en el propio Departamento al que pertenecía la vacante, la eficacia demostrada en los destinos anteriores, la posesión de diplomas, estudios o publicaciones directamente relacionadas con la función a desempeñar y, en su caso, la residencia previa del cónyuge funcionario en el lugar donde radicaba la vacante solicitada¹². Excepcionalmente, se preveía la posibilidad de utilizar el sistema de libre designación, que no necesitaba convocatoria pública y en el que la elección del funcionario se hacía de forma discrecional (art. 56).

Sin embargo, la práctica demostró que, realmente, el sistema más empleado fue la libre designación y no el concurso. Y esto fue así debido a dos causas fundamentales: por un lado, la tardanza en aprobar las denominadas plantillas orgánicas, que servirían de base a la clasificación de puestos de trabajo, en la que se establecería qué puestos quedaban reservados al procedimiento de concurso y cuáles al de libre designación; y, por otro lado, la deficiente regulación del concurso, en el que había una excesiva formalidad¹³.

4) La promoción interna.

La LFCE contemplaba la utilización de turnos restringidos de acceso como sistema de promoción interna para los Cuerpos generales, excluido el Cuerpo de Subalternos. Esta promoción sólo podía ser al Cuerpo inmediatamente superior, y el funcionario tenía que estar en posesión de la correspondiente titulación, además de superar las correspondientes pruebas¹⁴.

5) La formación y el perfeccionamiento.

A través del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, creado en 1958, los funcionarios de los Cuerpos generales tenían el deber de asistir a los cursos de perfeccionamiento con la «periodicidad y características que establezca la Presidencia del Gobierno», sin perjuicio de que cada Ministerio podía imponer enseñanzas específicas en relación con la materia de su competencia (art. 33). De esta forma, se crearon unos diplomas específicos (art. 25) que, una vez conseguidos, se anotaban en la hoja de servicios del funcionario, sirviéndole para futuros concursos de provisión de puestos.

¹² Sección 2.ª del Capítulo V del Título III de la Ley de FCE.

¹³ Véase FÉREZ FERNÁNDEZ, M., 2006, pp. 30-31, donde señala una serie de deficiencias en el concurso, como la posibilidad de no tener que identificar el puesto de trabajo vacante. Además, el concurso se utiliza más como procedimiento ordinario de traslado que como fórmula para posibilitar el ascenso, provocando una confusión entre la movilidad y los sistemas de provisión de puestos. Finalmente, la posibilidad de que los distintos Departamentos ministeriales pudieran incorporar «condiciones de capacidad, méritos o requisitos que estimen pertinentes» (art. 58.2) no dejaba de favorecer un corporativismo creciente ante la posibilidad de «blindar» determinados puestos.

¹⁴ Tras la modificación de la LFCE en 1966, se flexibilizó el requisito de la titulación para acceder al Cuerpo Administrativo siempre que se contasen con, al menos, diez años de servicios efectivos en el Cuerpo de Auxiliares. FÉREZ FERNÁNDEZ, M., 2006, p. 32.

Pero, además, la Ley preveía la obtención de un título especial que era el Diploma Directivo¹⁵, el cual iba a permitir la posibilidad de que los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Técnico, pudiesen pasar a desempeñar determinados puestos reservados a esta condición. Se trataba de la oportunidad de realizar funciones superiores o de mayor responsabilidad. Sin embargo, este Diploma nunca llegó a ver la luz, ya que no se procedió a identificar los puestos reservados a Técnicos con Diploma Directivo, ni tampoco se realizaron las correspondientes convocatorias para la obtención de dicho Diploma¹⁶.

A la vista de estos elementos que se han señalado, se observa que, como han puesto de manifiesto diversos autores, aunque no se puede hablar de una carrera en sentido formal, la LFCE recoge suficientes elementos de «promoción, estabilidad y horizonte profesional», para considerar que sí existía una carrera administrativa en realidad¹⁷. Sin embargo, era una carrera frágil y poco interiorizada por los funcionarios o, como la denominó Nieto García, un «pseudomodelo» de carrera de «movilidad corporativa»¹⁸, ya que el paso de un puesto a otro no significaba un ascenso en el estatuto profesional del funcionario, sino tan sólo una ventaja retributiva. Ventaja que, además, no se consolidaba, porque tras el desempeño de un puesto de nivel superior podía pasarse a un puesto de nivel inferior, desvaneciéndose la ventaja alcanzada¹⁹.

2.2 *El Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, por el que se modifica el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Civil del Estado*

El RD-Ley 22/1977 fue la primera norma importante que se dictó para modificar la LFCE que, aunque se centró fundamentalmente en el aspecto retributivo de la relación funcional, también tuvo una gran incidencia en la carrera administrativa, ya que acuñó un nuevo concepto, el grado personal, sobre el que más tarde, con la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), pivotaría el conjunto de la carrera de los funcionarios públicos.

Sin embargo, esta norma no estuvo exenta de críticas. Así, por ejemplo, el profesor Garrido Falla entendía que el nuevo sistema estaba mezclando dos concepciones completamente opuestas como son el sistema de Cuerpos y el de grados. Según este autor, era posible que estuviera importando el sistema americano

¹⁵ El artículo 26 de la LFCE establecía que los diplomas de funcionarios directivos se expedían una vez aprobados los cursos organizados al efecto entre los aspirantes seleccionados de acuerdo con los procedimientos del artículo 31 (selección de los aspirantes a Cuerpos generales).

¹⁶ Véase CRESPO MONTES, L. F., 2003, pp. 381-383, citado en FÉREZ FERNÁNDEZ, M., 2006, p. 32.

¹⁷ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, p. 52.

¹⁸ NIETO GARCÍA, A., *CDJ*, 1993, pp. 11-44, señala que el sistema de carrera no fue sustituido por el sistema de puesto «sino por el de la movilidad corporativa, consecuencia, a su vez, de la glorificación de los cuerpos». Citado en FÉREZ FERNÁNDEZ, 2006, p. 36.

¹⁹ Otros autores son más taxativos al afirmar la inexistencia de la carrera administrativa, como, por ejemplo, ALBALADEJO CAMPOY, M., *CICE*, p. 51. Véase ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 250-267.

de la *general schedule* y, por tanto, no estaba basado en una serie de categorías administrativas, ya que, al aplicarse también al personal militar, distinguía entre el grado del empleo o categoría militar²⁰.

De forma sintetizada, como señala Arroyo Yanes, se puede afirmar que la carrera administrativa que pretendía instaurar el nuevo RD-Ley se sustentaba en un sistema de grados personales, que se fijaban en función de los años de servicios efectivos en el Cuerpo o Escala de pertenencia. Toda vez que el funcionario de carrera ya se encontraba en posesión de un grado personal inicial²¹, estaba en condiciones de poder ascender, de forma sucesiva, a los grados superiores. Para pasar de un grado a otro tenían que transcurrir cinco años de servicios efectivos²² prestados en el grado anterior. Y el grado asignado suponía la percepción de una cantidad económica fija, que se determinaba en función del nivel de titulación. Pero, además, habilitaba para el desempeño de determinados puestos de trabajo en los que así se estableciese²³.

Con esta nueva fórmula del grado personal se pretendía individualizar a unos funcionarios públicos frente a otros del mismo Cuerpo o Escala, lo que suponía una gran novedad frente al sistema instaurado por la LFCE. Sin embargo, había otros componentes dentro de la carrera administrativa que provocaban que el resultado final hiciese muy difícil su aplicación práctica²⁴. Dentro de las disfunciones de este nuevo sistema, el profesor Arroyo Yanes destaca las siguientes²⁵:

- En primer lugar, este autor señala que, al considerar el grado como un concepto retributivo básico, independiente del sueldo o los trienios, lo convertía en un ascenso de tipo económico, llegando a decirse, incluso, que se trataba de un quinquenio.
- Por otro lado, la correlación entre el grado de un funcionario y los puestos de trabajo no estaba completamente perfeccionada, apareciendo más como una posibilidad que como una obligación. Esto restaba valor al grado personal, convirtiéndolo en un «concepto inútil», ya que no habilitaba al funcionario para acceder a funciones de mayor responsabilidad, pudiendo éstas estar desempeñadas por funcionarios con un grado inferior.

²⁰ GARRIDO FALLA, F., *REDA*, p. 206, citado en ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 269.

²¹ El grado inicial se obtenía tras el transcurso de un año dentro del Cuerpo o Escala en el que se había ingresado y para su asignación se tendría en cuenta la especial preparación técnica, que, en razón de la función ejercida, se exigiera sobre la propia de cada nivel de titulación para el ingreso en los distintos Cuerpos, Escalas o plazas (art. 2.2 del RD-Ley del 77).

²² Hay que tener en cuenta que servicios efectivos a efectos de consolidación de grado no solo eran aquéllos en los que se desempeñaba materialmente el puesto de trabajo en situación de servicio activo, sino también cuando el funcionario se encontraba en las situaciones de excedencia especial, forzosa y supernumerario.

²³ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 269-270.

²⁴ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 270-271.

²⁵ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 271-272.

- Por último, la asignación de los grados podía prestarse a todo tipo de arbitrariedades, ya que no se establecía con claridad cuantos grados correspondían a cada Cuerpo, ni se determinaba el papel que jugaría la titulación del funcionario o qué se debía entender por «especial preparación técnica».

Sin embargo, poco hubo de durar la reforma operada por el RD-Ley del 77, ya que el artículo 8.3 de la Ley de Presupuestos de 1978 decidió la suspensión del sistema de grados, hasta que se llevara a cabo una completa regulación de la carrera administrativa. Como contrapartida, se fijó una remuneración «equivalente al 8% del sueldo correspondiente a los índices de proporcionalidad, que se devengarían teniendo en cuenta la aplicación de los criterios para la asignación del grado inicial»²⁶.

3. EL NUEVO MODELO DE CARRERA ESTABLECIDO POR LA LMRFP

3.1 *Elementos configuradores del nuevo sistema de carrera*

El nuevo modelo de carrera administrativa impuesto por la LMRFP se articuló, fundamentalmente, sobre la base del grado personal, entendiéndose por éste la acreditación que recibe un funcionario por el desempeño de puestos de trabajo de nivel correspondiente durante un determinado periodo de tiempo (dos años continuados o tres con interrupción), o bien por el cumplimiento de una serie de requisitos objetivos²⁷.

Sin embargo, éste no era el único elemento que configuraba la carrera administrativa de los funcionarios públicos. El profesor Arroyo Yanes hizo un completo análisis de los distintos elementos que componían la institución de la carrera administrativa en la LMRFP, que, básicamente, se concretan en los siguientes²⁸:

- En primer lugar, uno de los aspectos más novedosos de la Ley está constituido por las relaciones de puestos de trabajo que sustituyen a las plantillas orgánicas creadas por la LFCE.
- El segundo elemento que habría que destacar de la Ley consiste en la reordenación de los Cuerpos y Escalas, consiguiendo una mayor racionalización.
- Otro de los elementos clave de la nueva carrera administrativa instaurada por la LMRFP era la adscripción indistinta o no adscripción de Cuerpos o Escalas a puestos de trabajo concretos, salvo en supuestos excepcionales.

²⁶ ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 273.

²⁷ Artículo 21 LMRFP.

²⁸ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 303-313.

- Por otra parte, en materia de provisión de puestos de trabajo, se llevó a cabo una generalización de los procedimientos de concurso y libre designación para todos los funcionarios, superando las limitaciones que imponía la LFCE.
- Además, se estableció un meticuloso sistema de promoción interna que permitía a los funcionarios pasar a otros Cuerpos o Escalas del mismo o de superior grupo de clasificación.
- Por último, se introdujo la movilidad interadministrativa como una importante novedad en la función pública española, dando la posibilidad de que los funcionarios pertenecientes a una determinada Administración Pública pudieran pasar a prestar servicios en otras distintas.

Teniendo en cuenta que estos tres primeros apartados ya fueron desarrollados en otro lugar de este trabajo²⁹, se centrará la cuestión sobre la provisión de puestos de trabajo y la movilidad administrativa, dejando el análisis de la promoción interna para un momento posterior.

Comenzando por el sistema de provisión de puestos de trabajo, como venimos diciendo, se articuló, fundamentalmente, a través de los procedimientos de concurso y de libre designación. De estos, el concurso se concibió como la forma normal de provisión de puestos, en el que la objetividad sería su principal seña de identidad³⁰. A través de este sistema se iban a proveer la práctica totalidad de los puestos en las Administraciones Públicas. Para los restantes se utilizaría el sistema de libre designación que, por el contrario, es un procedimiento presidido por la discrecionalidad de la Administración, tanto para nombrar a los funcionarios en un puesto determinado como para cesarles del mismo cuando lo estime oportuno, sin otro requisito que el de cumplir las condiciones que establezca la Ley (art. 20 LMRFP).

En todo caso, ambos procedimientos, según dispone la LMRFP, deben ir precedidos de una convocatoria pública en la que se detallen los requisitos para su desempeño, así como el nivel, denominación y localización del puesto. Además, solo pueden participar los funcionarios que reúnan los requisitos necesarios establecidos en la relación de puestos de trabajo (art. 20 LMRFP).

²⁹ Estos tres elementos ya fueron analizados en el epígrafe «Los instrumentos de clasificación articulados por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.»

³⁰ Esta objetividad se consigue, fundamentalmente, a través de dos mecanismos: por un lado, gracias a la fijación de una serie de méritos a valorar con carácter previo, así como por el establecimiento de un baremo a aplicar, que también será conocido de antemano por los propios funcionarios. Y, en segundo lugar, por el establecimiento de una Comisión de Valoración o Junta de Méritos, que tendrá una composición establecida previamente y que se encargará de valorar los méritos aportados por los aspirantes, en relación con el baremo previamente aprobado, y a proponer a aquél que tenga la mayor puntuación. El funcionamiento de estas Comisiones de Valoración se recoge en el artículo 46 del RGI.

Finalmente, sin perjuicio del análisis del grado personal y de la promoción interna, que por su importancia se harán en los epígrafes siguientes, el último de los elementos de la carrera administrativa que interesa analizar es el de la movilidad interadministrativa.

Este elemento, introducido por primera vez en la normativa de la función pública a través de la LMRFP, consiste en la posibilidad de que los funcionarios pertenecientes a una Administración Pública puedan pasar a prestar servicios en el ámbito de otra Administración distinta a través de los sistemas de provisión de puestos de trabajo previstos en la Ley (art. 17 LMRFP). De esta forma, un aspirante que haya ingresado como funcionario de carrera en la Administración General del Estado, podría pasar a desempeñar un puesto de trabajo en el ámbito de una Comunidad Autónoma y viceversa. Y lo mismo ocurre para los funcionarios pertenecientes a la Administración local, que podrán prestar servicio en otras Corporaciones Locales, en las Administraciones de las Comunidades Autónomas y en la Administración General del Estado³¹. Para ello sólo es necesario que se den dos requisitos: que se justifique por las características del puesto y redunde en un indudable beneficio para el interés público; y, en segundo lugar, que esté previsto en la correspondiente relación de puestos de trabajo de la Administración en cuestión.

3.2 *El grado personal como elemento principal en la carrera administrativa a partir de 1984*

La profesionalización de la Administración Pública y la implantación definitiva de la carrera administrativa era una aspiración latente desde la aprobación de la LFCE. Y de hecho, la configuración de la misma en grados personales se veía como un remedio a las carencias más acusadas de dicha Ley. No obstante, no han faltado voces discordantes en nuestra doctrina que han considerado que el sistema de grados podría haberse logrado de una manera más simple y menos costosa con la reintroducción de las categorías³².

Sin embargo, el problema fundamental que llevó aparejado el establecimiento del grado personal fue, precisamente, el de su entrada en vigor. Y esto fue así porque la Ley estableció, como criterio para la asignación del grado inicial, el que tuviera asignado el puesto que ocupaba el funcionario entre el 1 de enero de 1985 y el 1 de enero de 1987, sin tener en cuenta los puestos desempeñados anteriormente. Lo cual provocaba que la jerarquización de los funcionarios fuese fruto del azar en la mayoría de los casos, sin corresponderse con su experiencia real³³.

³¹ Para ello es preciso que los puestos en dichas administraciones estén relacionados con las funciones que les competen en materia de Entidades Locales (art. 17.2 LMRFP).

³² GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, p. 57.

³³ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA*, p. 59.

Entendiendo el grado personal como la acreditación que recibe un funcionario por el desempeño de puestos de trabajo de nivel correspondiente durante un determinado periodo de tiempo (dos años continuados o tres con interrupción), o bien por el cumplimiento de una serie de requisitos objetivos, tal y como lo refleja el artículo 21 de la LMRFP, es preciso detenernos, aunque sea brevemente, en los aspectos concretos de esta definición.

En este sentido, los puestos de trabajo se dividían en 30 niveles, que se correspondían con los 30 grados que podía adquirir un funcionario. A su vez, estos niveles se agrupaban en intervalos en función del grupo profesional al que pertenecía el funcionario³⁴. Los intervalos de nivel de cada grupo podían variar de una Administración a otra, porque correspondía a cada una de ellas la fijación de los mismos dentro de su respectivo ámbito (art. 21.1 LMRFP).

De esta forma, el funcionario que desempeñaba un puesto de trabajo de un determinado nivel durante dos años continuados o tres con interrupción, estaba en condiciones de obtener el grado personal correspondiente a dicho nivel.

Sin embargo, esta regla general no estaba carente de excepciones que, en su mayor parte, se establecieron por vía reglamentaria³⁵. La primera de ellas era que sólo se podría consolidar un grado personal mediante el desempeño de puestos con carácter definitivo. No obstante, se establecían una serie de reglas especiales para el cómputo del tiempo a efectos de grado personal, en los supuestos de desempeño de puestos mediante comisión de servicios o adscripción provisional³⁶. Además, se establecía que el funcionario no podía ocupar puestos que estuviesen más de dos niveles por encima de su grado personal (art. 21.2 LMRFP).

³⁴ La LMRFP contemplaba cinco grupos profesionales que se ordenaban en función de las titulaciones que permitían el ingreso en los mismos, de manera que al grupo A sólo podrían acceder los que estuviesen en posesión del título de Doctor, Arquitecto, Ingeniero, Licenciado o equivalente; al grupo B los que poseyeran el título de Diplomado universitario, Arquitecto técnico, Ingeniero técnico o equivalente; al grupo C los que estuviesen en posesión del título de Bachillerato o Formación Profesional de 2.º grado o equivalente; al grupo D los que poseyeran el título de Graduado Escolar o Formación Profesional de primer grado o equivalente; y, finalmente, al grupo E los que acreditasen estar en posesión del certificado de escolaridad.

³⁵ A estos efectos, véase el RD 2617/1985, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios de la Administración del Estado. O el más reciente RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado y de provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

³⁶ En estos casos se establecía que solo se iba a computar el tiempo de desempeño en los puestos bajo esta fórmula, a efectos de grado personal, cuando inmediatamente después se adquiriera un puesto con carácter definitivo de igual o superior nivel al del puesto desempeñado. O, aun cuando siendo inferior, ambos (el provisional y el definitivo) fuesen superiores al grado personal consolidado por el funcionario (art. 70 RGI).

En todo caso, la LMRFP provocó algunas desviaciones a la hora de su aplicación práctica. Al margen de la que se ha reseñado al principio de este epígrafe, habría que destacar la falta de correspondencia entre el nivel de complemento de destino asignado a los puestos de trabajo y el nivel real de dificultad y responsabilidad de las funciones que les habían sido atribuidas. En este sentido, se podía apreciar cómo algunos puestos que tenían asignado un alto complemento de destino, tenían funciones claramente inferiores a otros puestos con un complemento de destino inferior. Esto incidía negativamente en la asignación del grado personal, ya que éste, como se ha dicho, iba a tomar como referencia el nivel del puesto de trabajo desempeñado³⁷.

Otra disfunción que ha sido señalada, acertadamente, por la mayoría de la doctrina fue la de que, mientras no se hubiese consolidado el primer grado personal, el funcionario podía desempeñar puestos de cualquier nivel, aunque estuviesen más de dos niveles por encima del que ya estuviesen desempeñando, en contra de la prohibición establecida por el artículo 21.2 de la LMRFP. En la práctica esto podía traducirse en el «reconocimiento de una facultad discrecional en manos de la Administración para promocionar, antes de que ya no fuera posible por entrar a operar la garantía de los dos niveles arriba, a aquellos funcionarios que ocupaban puestos de trabajo con niveles más bajos»³⁸.

Al margen de estas disfunciones que, en su mayor parte, como más adelante se verá, fueron corregidas en la normativa posterior, es indudable que la incorporación al sistema del grado personal supuso un considerable avance en la configuración de la carrera administrativa en nuestra función pública.

Las garantías que incorporó esta fórmula para el funcionario público fueron, básicamente, dos: en primer lugar, la garantía del puesto de trabajo, que implicaba que, en caso de cese o remoción, al funcionario solo se le podría destinar a un puesto no inferior en más de dos niveles a su grado personal consolidado. Y, en segundo lugar, una garantía a efectos retributivos que suponía que, en todo caso, el funcionario iba a percibir como nivel de complemento de destino la mayor de dos retribuciones: o bien la correspondiente a su grado personal, o bien la que estuviese asignada al nivel de complemento de destino del puesto de trabajo que estaba desempeñando³⁹. Ambas garantías dotaban de una mayor seguridad al funcionario público y, al mismo tiempo, introducían un importante elemento de motivación para lograr que continuase avanzando en su carrera administrativa.

³⁷ ARROYO YANES, L. M., 1994, pp. 318-319.

³⁸ ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 319.

³⁹ Véase artículo 21.2 LMRFP en relación con lo dispuesto en los arts. 50 y 58 del RGI relativo a la remoción y al cese de los puestos obtenidos por concurso y libre designación, así como con el artículo 72 del referido RGI, relativo a la garantía del puesto de trabajo.

Estas garantías también suponían un considerable beneficio para la Administración, al contar con personal cada vez más cualificado para los puestos superiores de la organización.

3.3 *La nueva regulación de la promoción interna con la LMRFP*

Otro de los elementos de la carrera administrativa de los funcionarios públicos que se estableció por la LMRFP, de forma complementaria al sistema de promoción profesional anteriormente estudiado, fue el de la promoción interna.

A través de esta fórmula los funcionarios públicos pueden, mediante los procedimientos legalmente establecidos, y siempre que reúnen los requisitos necesarios, pasar a formar parte de un Cuerpo o Escala distinto, ya sea del mismo grupo de clasificación o de un grupo de clasificación superior. A estas dos maneras de promocionar internamente dentro de la Administración se les conoce como la promoción interna horizontal y la promoción interna vertical.

Los requisitos para poder participar en ambas formas de promoción se pueden resumir en los siguientes (art. 22 LMRFP):

a) En primer lugar, se exige tener una antigüedad de, al menos, dos años en el Cuerpo o Escala de origen. Sin embargo, este tiempo no tiene que suponer el desempeño efectivo de un puesto de trabajo en dicho Cuerpo o Escala, ya que también se valora el tiempo transcurrido cuando el funcionario se encuentre en otras situaciones administrativas como la de servicios especiales⁴⁰.

b) Por otro lado, el funcionario que pretenda acceder a otro Cuerpo o Escala por este sistema deberá estar en posesión de la titulación necesaria para su ingreso. No sólo en cuanto al nivel de dicha titulación⁴¹, sino también en cuanto al tipo de titulación, en caso de que no se admita uno genérico.

c) Además, en lo que respecta a la promoción interna vertical, se limita a los Cuerpos o Escalas del grupo inmediatamente superior⁴².

⁴⁰ En este sentido, el artículo 29.2 de la LMRFP señala expresamente que a los funcionarios en situación de servicios especiales se les computa el tiempo que permanezcan en dicha situación a efectos de ascensos.

⁴¹ Esto solo se exige para el supuesto de promoción interna vertical, ya que en el caso de la promoción interna horizontal se presume que el funcionario ya tiene el nivel de titulación exigido, al provenir de un grupo de clasificación del mismo nivel a aquel en el que aspira a ingresar.

⁴² Sin embargo, esto no fue siempre así. Ya que la LMRFP, en su redacción original hablaba solo de grupo superior y no del inmediatamente superior como, posteriormente, introdujo la Ley de Reforma del 88. Hasta este momento fueron no pocos los conflictos que se generaron en la aplicación de este precepto, debido a que los Tribunales empezaron a admitir las promociones *per saltum* (STS de 9 de diciembre de 1986, en la que se sentaba la doctrina de que si el legislador hubiera querido restringir la posibilidad del grupo inmediatamente superior lo habría hecho y, por tanto, no siendo así había que acudir al criterio del grupo superior a secas). Véase ARROYO YANES, L.M., 1994, p. 479.

d) Por último, los funcionarios deben superar las correspondientes pruebas. Para ello se establece que se pueden utilizar los sistemas de oposición y concurso-oposición excluyéndose, por tanto, el concurso⁴³.

En cuanto a las ventajas que tienen los funcionarios que decidan participar en esta forma de promoción y acceder así a un nuevo Cuerpo o Escala, en lugar de utilizar el sistema de acceso libre, se pueden concretar en las siguientes (art. 22 LMRFP):

1) En primer lugar, la LMRFP estableció un porcentaje de reserva de un 50% para los funcionarios que accediesen por el sistema de promoción interna⁴⁴.

2) Por otro lado, se contempló un derecho preferente de aquellos que accediesen por promoción interna a ocupar las plazas vacantes incluidas en la correspondiente convocatoria.

3) También se previó que, con objeto de no duplicar innecesariamente la exigencia de conocimientos ya acreditados previamente al acceder al Cuerpo o Escala de origen, pudieran fijarse exenciones en determinadas materias dentro de la propia convocatoria.

4) Por último, el funcionario que accedía por promoción interna podía conservar el grado personal consolidado en el Cuerpo o Escala de origen, siempre que estuviera dentro del intervalo de nivel correspondiente al nuevo Cuerpo o Escala.

Por lo que respecta a esta última previsión, inicialmente la LMRFP no estableció nada al respecto, si bien el RD 2617/1985, de 9 de diciembre, sí recogió la posibilidad de que el funcionario pudiese conservar su grado consolidado, siempre que estuviera incluido en el intervalo de nivel del nuevo Cuerpo o Escala. Sin embargo, esta previsión no llegó a aplicarse⁴⁵, dejando al funcionario en una situación un tanto extraña ya que tenía que ver si le compensaba, desde un punto de vista retributivo y de carrera, presentarse a unas pruebas de promoción inter-

⁴³ Aunque la LMRFP señala como sistemas de selección de funcionarios públicos la oposición, el concurso y el concurso-oposición y, por tanto, no limita expresamente la utilización del concurso en la promoción interna, en este punto hay que acudir al RD 2617/1985, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado, que excluía expresamente la aplicación del mismo en la promoción interna.

⁴⁴ Artículo 22.1 originario. Posteriormente la Ley de Reforma del 88 decidió suprimir este criterio.

⁴⁵ La Instrucción de 26 de diciembre de 1986 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública optó por aplicar el criterio de que el cambio de Cuerpo o Escala no podría conllevar el mantenimiento del grado personal consolidado, debiendo iniciarse un nuevo proceso de consolidación del grado inicial al acceder al nuevo Cuerpo o Escala. Sin embargo, finalmente acabó por imponerse en la LMRFP el criterio del mantenimiento del grado consolidado en el Cuerpo o Escala de origen, siempre que estuviese incluido en el intervalo de nivel del nuevo grupo de clasificación.

na que podían provocar, de hecho, un retroceso en el nivel del puesto de trabajo que hasta ese momento venía desempeñando⁴⁶.

3.4 *El desarrollo posterior de la LMRFP a través del RD 364/1995 (RGI)*⁴⁷

Con motivo de la aprobación de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que modifica la LMRFP con el objetivo de introducir «cambios sustanciales tendentes a mejorar el rendimiento de los recursos humanos de la Administración Pública, sometiendo su planificación y gestión a procedimientos dotados de mayor agilidad y eficacia»⁴⁸, se incorporan al sistema de función pública una serie de reformas, que tienen una especial incidencia en los procedimientos encaminados al ingreso, promoción y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios.

Como consecuencia de aquéllas, se hizo preciso un desarrollo reglamentario que actualizara los contenidos del RD 2223/1984, de 19 de diciembre, y del RD 28/1990, de 15 de enero, dando respuesta a las exigencias de la nueva Ley.

Centrándonos en lo relativo a la promoción profesional, el RGI introdujo una serie de reglas que complementaban las previstas en la LMRFP de cara a la consolidación de un grado personal. Así, partiendo de la regla general en virtud de la cual los funcionarios podían consolidar un grado personal mediante el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, recogió una serie de reglas especiales para supuestos concretos [art. 21.1.d) LMRFP].

En primer lugar, recogió una regla respecto del grado inicial, señalando que los funcionarios consolidarían obligatoriamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo obtenido tras la superación del proceso selectivo, salvo que, voluntariamente, pasasen a desempeñar uno de nivel inferior, en cuyo caso consolidarían el correspondiente a éste y no el otro (art. 70.3 RGI)⁴⁹.

Por otro lado, el RGI también recogió el supuesto de que el funcionario pasase a desempeñar un puesto que se encontrara más de dos niveles por encima del grado que ya tuviera consolidado. En este caso, consolidaría cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que ya tuviese consolidado (art. 70.2 RGI)⁵⁰.

⁴⁶ ARROYO YANES, L. M., 1994, p. 483.

⁴⁷ «Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.»

⁴⁸ Exposición de Motivos del RGI.

⁴⁹ Hay que entender que esa voluntariedad se produce cuando el funcionario participa libremente en un proceso de provisión a un puesto de nivel inferior y no cuando, por alguno de los motivos previstos en la Ley, es removido o cesado de su puesto de trabajo contra su voluntad.

⁵⁰ Esta posibilidad fue introducida en la LMRFP a través de la Ley 88/1987 de modificación de la misma, como ya ha sido puesto de manifiesto anteriormente [art. 21.1.d) LMRFP].

Otra de las reglas que contempló el RGI y que, como hemos visto, también se recogía en la LMRFP, con carácter básico para todas las Administraciones Públicas, es la de la modificación del nivel del puesto durante el desempeño del mismo. En estos casos, el RGI señala que si durante el tiempo en el que el funcionario desempeña un puesto de trabajo se modificase el nivel del mismo, se entenderá, a efectos de consolidación de grado, en el nivel más alto en el que el funcionario lo ha desempeñado (art. 70.4 RGI).

Finalmente, el RGI cerró estas reglas especiales con dos que contemplan el supuesto de que el funcionario cambie de puesto de trabajo antes de la consolidación del grado. En estos casos, si obtuviera destino de nivel superior al grado en proceso de consolidación, el tiempo de servicios prestados en el puesto de nivel superior servirá para la referida consolidación. Sin embargo, cuando obtuviera un destino de nivel inferior al grado en proceso de consolidación, se le abriría una doble alternativa: podría optar por emplear el tiempo de desempeño en el puesto de nivel superior para consolidar el grado correspondiente al puesto de nivel inferior; o bien, reservarse dicho periodo de tiempo para una futura consolidación del grado correspondiente al puesto de nivel superior, en caso de que volviera a ocupar un puesto de dicho nivel (art. 70.5 RGI).

Pero, además, el RGI contiene una serie de reglas para los supuestos en los que el funcionario desempeñe el puesto en comisión de servicios. Aquí, aunque la regla general es que solo se puede consolidar un grado personal por el desempeño de puestos con carácter definitivo, lo cierto es que el tiempo de desempeño en comisión también podrá ser computado a efectos de consolidación de grado, siempre que se den determinadas circunstancias.

En este sentido, si el funcionario no tuviera consolidado grado inicial y pasara a desempeñar un puesto en comisión de servicios, el tiempo de desempeño durante el periodo que dure la misma se computaría para consolidar el grado inicial⁵¹. Sin embargo, si ya tuviera consolidado el grado inicial, el tiempo en comisión sería computado para consolidar el grado correspondiente al puesto desempeñado en comisión, siempre que, posteriormente, se obtuviera, con carácter definitivo, un puesto de igual o superior nivel a aquél. Si, en cambio, fuera de inferior nivel al puesto desempeñado en la comisión, pero superior al grado personal consolidado, entonces serviría para consolidar el grado correspondiente al puesto obtenido con carácter definitivo. Por último, si el nivel del puesto obtenido con carácter definitivo fuera inferior al de la comisión y, además, fuera igual o inferior al grado consolidado, el tiempo de desempeño en comisión de servicios no computaría a ningún efecto (art. 70.6 RGI).

⁵¹ Que, como hemos visto, será el correspondiente al nivel del puesto obtenido tras la superación del proceso selectivo, salvo que entre medias (y voluntariamente) se hubiese pasado a desempeñar un puesto de nivel inferior (art. 70.3 RGI).

En todo caso, a pesar de esta prolija regulación de la carrera administrativa no han faltado autores que han señalado algunas deficiencias en la misma. En concreto, se destaca la ausencia de una formación institucionalizada, tanto en el acceso como durante la relación funcional. En este sentido, solo se prevé la superación de un periodo de formación práctica, que se reserva para los Cuerpos superiores y como complemento de unas pruebas teóricas superadas. Y, después del ingreso, solo se contempla la formación como una actividad de fomento para la Administración y de libre disposición para el funcionario⁵².

4. LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO TRAS LA APROBACIÓN DEL EBEP

La Disposición Final Cuarta del EBEP dispone que «lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el artículo 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto»⁵³. Por tanto, y de acuerdo con el apartado siguiente de esa misma Disposición, la provisión de puestos de trabajo, el régimen de carrera administrativa y el sistema retributivo de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas, se regirán por la normativa vigente en el momento de la aprobación del EBEP, hasta que se efectúe la aprobación de las nuevas leyes de función pública y su desarrollo reglamentario⁵⁴.

En definitiva, en la actualidad, la normativa básica vigente en materia de provisión de puestos de trabajo se encuentra recogida en la LMRFP para aquellas CCAA que no han dictado su legislación de desarrollo⁵⁵.

En todo caso, la regulación que contiene el EBEP no difiere en mucho de la prevista en la LMRFP, contemplando una serie de supuestos genéricos de provi-

⁵² MARTÍNEZ MARÍN, A., 2001, p. 61.

⁵³ El contenido de esta Disposición se trasladó, literalmente, a la nueva Disposición Final Cuarta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁵⁴ Como ha señalado LINDE PANIAGUA, E., 2008, p. 21, citado en MANZANA LAGUARDA, R., 2013, p. 35, la técnica empleada por el EBEP, al combinar preceptos que permiten el desarrollo legislativo con otros que contienen habilitaciones directas a las Administraciones Públicas, implica uno de los modelos más complejos de función pública que se recuerdan, pudiendo suponer dificultades en la interpretación y aplicación de las normas. En términos parecidos, PALOMAR OLMEDA, A., 2008, p. 62, señala que el EBEP hace una invitación «a la conformación de modelos propios y, potencialmente, diferenciados y ajustados a su estructura y necesidades».

⁵⁵ En la actualidad, sólo cuatro Comunidades Autónomas han dictado su legislación de desarrollo: Extremadura (Ley 13/2015, de 8 de abril), Galicia (Ley 2/2015, de 29 de abril), Comunidad Valenciana (Ley 10/2010, de 9 de julio) y Castilla-La Mancha (Ley 4/2011, de 10 de marzo).

sión que pueden ser desarrollados, a demanda, por las distintas Administraciones Públicas⁵⁶.

Así, el Capítulo III del Título V contemplaba los siguientes sistemas: concurso, libre designación, movilidad voluntaria, traslado forzoso, comisión de servicios (aunque no se llama así expresamente), movilidad por razón de violencia de género y movilidad entre Administraciones Públicas.

Por lo que respecta a la carrera administrativa, al igual que ocurre con la provisión de puestos de trabajo, la regulación prevista en el EBEP solo se aplicará a aquellas Administraciones Públicas que ya hayan aprobado su legislación de desarrollo. Para éstas, el artículo 16 del EBEP establece dos formas de ascenso: mediante el desempeño de puestos de trabajo (vertical) o a través del cumplimiento de objetivos específicos (horizontal). Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acceder a otro Cuerpo o Escala del mismo o de superior grupo de titulación, mediante la superación de las pruebas correspondientes y siempre que se reúnan los requisitos necesarios, en lo que se conoce como promoción interna horizontal o vertical, respectivamente.

Puede decirse, por tanto, que la novedad principal del EBEP en relación con su predecesora la LMRFP, estriba en la previsión de una carrera horizontal que, según el artículo 17, puede ser desarrollada por las leyes de función pública de cada Administración, mediante la articulación de un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, para los que se fije la correspondiente remuneración. Pero, además, como regla general, los ascensos deberán ser consecutivos, valorándose, entre otros méritos, la trayectoria profesional, los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos o la evaluación del desempeño⁵⁷.

⁵⁶ Como señala PALOMAR OLMEDA, A., 2007, p. 44, el EBEP «no contiene un elemento cerrado ni una fórmula o estructura única de carrera aplicable al conjunto de las Administraciones Públicas». Por tanto, será cada Administración Pública la que conforme su propio modelo de carrera sobre la base de los elementos que proporciona el EBEP.

⁵⁷ Véase MUÑOZ LLINÁS, J. I., *RPAM*, pp. 265-268.

CAPÍTULO 5

EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El régimen de incompatibilidades de los empleados públicos ha sido una de las cuestiones que desde antiguo han preocupado a gobernantes y empleados, siendo tratado por el legislador de distintas maneras a lo largo de la historia.

La necesidad de esta regulación viene impuesta, fundamentalmente, para hacer valer el principio de imparcialidad del servidor público, evitando la interferencia entre sus actividades públicas y sus actividades privadas. Sin embargo, no ha sido ésta (ni es) la única razón de la referida regulación. También deriva la misma de la necesidad de que el empleado público se dedique en exclusiva a un sólo puesto de trabajo, por razones de eficacia¹.

Por tanto, se pueden concretar las dos principales justificaciones del establecimiento de un régimen de incompatibilidades de los empleados públicos, atendiendo a si nos referimos al desempeño de una actividad privada o a un segundo puesto público². Así, en el primer caso, encontraremos que lo que se pretende es

¹ Así lo reconoció la STC 178/1989, de 2 de noviembre, en la que se dijo claramente que la vigente Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LI) no vulneraba el derecho constitucional al trabajo, ya que consideraba absolutamente legítima una regulación en esta materia sobre la base del principio de eficacia en el ejercicio de las funciones públicas. Es más, ni siquiera tiene derecho a una indemnización el funcionario que se vea obligado a dejar un segundo puesto de trabajo en cumplimiento de dicha normativa (SSTS de 10 de marzo de 1992 y de 10 de noviembre de 1994). Véase SÁNCHEZ MORÓN, M., 2008, p. 288.

² Téngase en cuenta que a lo largo de la normativa en materia de incompatibilidades se considera que los términos puesto, cargo o actividad se tratan como sinónimos.

garantizar la imparcialidad en el desempeño de la función pública, mientras que, en el segundo, se trata de garantizar el cumplimiento de los deberes de puntualidad, asistencia y rendimiento en el trabajo, es decir, salvaguardar el principio de eficacia de la función pública³.

Sobre esta base, como señala Serrano Guirado⁴, se pueden establecer los tres objetivos fundamentales que debe perseguir el establecimiento de un régimen de incompatibilidades:

- La defensa y garantía del interés público en la actuación de las autoridades y funcionarios.
- La dedicación de los empleados públicos a su puesto y a las exigencias del mismo, que implica su desempeño en las condiciones establecidas legalmente.
- Y, por último, la ordenación del mercado de trabajo⁵.

Ahora bien, la preocupación por la objetividad y la eficacia en la gestión de los intereses generales, puede interferir (así ha sido a lo largo de la historia) con el interés particular del empleado público por procurarse un sustento suficiente, que le permita satisfacer adecuadamente sus necesidades personales. Sustento que, en ocasiones, no bastaba con la percepción de una única remuneración pública y le animaba a desarrollar algún otro puesto, cargo o actividad en el sector público o en el ámbito privado. De ahí que, como ha señalado el profesor Sánchez Morón, el «éxito o fracaso de un régimen de incompatibilidades depende de la satisfacción económica que el empleado público obtenga de su trabajo en la Administración»⁶.

Dejando al margen la justificación de la necesidad del establecimiento de un sistema de incompatibilidades en la función pública española, hay que destacar que en la regulación de esta materia a lo largo de estos dos últimos siglos se ha seguido una estructura muy parecida. En este sentido, se ha distinguido nítidamente entre incompatibilidad (o compatibilidad) con actividades públicas y con

³ GARRIDO FALLA, F., *ANALES*, pp. 134-135.

⁴ Véase SERRANO GUIRADO, E., *RAP*, pp. 71-77.

⁵ La regulación de las incompatibilidades en el sector público tiene una incidencia clara en el mercado de trabajo, por cuanto la limitación de la acumulación de varios empleos públicos o la simultaneidad de un empleo público y uno privado, reducen las posibilidades de que otras personas puedan alcanzar dichos empleos. En este sentido, no deja de ser una realidad el hecho de que, tradicionalmente, se hayan escogido los momentos de mayor crisis económica para proceder a una actualización del régimen de incompatibilidades en vigor. Esto ha sido una cuestión tremendamente controvertida en la doctrina a lo largo de toda la regulación histórica del régimen de incompatibilidades, por su confrontación con el derecho al trabajo previsto en los textos constitucionales. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto más arriba, los órganos jurisdiccionales han dejado claro la total ausencia de interferencia entre el derecho al trabajo y el establecimiento de un sistema de incompatibilidades.

⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., 2008, pp. 288-289.

actividades privadas. Y, por otro lado, se han contemplado siempre una serie de actividades que se encontraban exceptuadas de la regulación y, por tanto, se podían ejercer con toda normalidad, sin necesidad de tener que pedir autorización al órgano competente de la Administración.

También se ha distinguido, tradicionalmente, entre los distintos empleos y cargos que se desempeñaban en el sector público, no siendo lo mismo, a efectos de esta materia, ocupar un cargo político o en la alta dirección pública, y el desempeño de un puesto de funcionario de base. A estos efectos, las reglas sobre incompatibilidades se endurecen progresivamente a medida que el funcionario ocupa los puestos más altos de la organización. Y, en todo caso, lo que se aprecia con toda claridad es el establecimiento de un régimen más rígido para el desempeño de una segunda actividad, puesto o cargo en el sector público, que en el ámbito privado.

2. LAS PRIMERAS REGULACIONES ESPECÍFICAS DE LAS INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

2.1 *Antecedentes*

Como señala Gil Ibáñez⁷, se pueden destacar tres grandes momentos en los que la preocupación por la objetividad y eficacia en la gestión de los intereses generales se hace patente, con anterioridad a la primera regulación general del fenómeno de las incompatibilidades. En primer lugar, hay que destacar Las Partidas en las que se recomendaba «no dar dos oficios a una persona, porque cuando el hombre ha de hacer muchas cosas, no las puede hacer tan cumplidamente»⁸. En segundo lugar, son los Reyes Católicos los que, en las Ordenanzas de Medina, prohibieron acumular dos o más cargos públicos⁹. Por último, será en la Novísima Recopilación donde se hará hincapié en que los oficios públicos no son sólo una fuente de rentas, sino un servicio al ciudadano¹⁰.

2.2 *La Ley de 9 de julio de 1855*

Tras la aprobación de los Reales Decretos de 27 de febrero y 18 de junio de 1852 sobre contratación administrativa y empleados públicos, llega la primera regulación sistemática del régimen de incompatibilidades a través de la Ley de 9 de julio de 1855.

⁷ GIL IBÁÑEZ, J. L., *AA*, p. 222.

⁸ Partida I, 5, 60.

⁹ Ley 72, tít. 5, Libro II de la Recopilación.

¹⁰ Libro II, tít. XXII.

Esta Ley parte de un principio general de incompatibilidad tanto de empleos como de retribuciones, si bien contempla también una serie de excepciones. En este sentido, el artículo 1 de la Ley prohibía con carácter general la «simultaneidad de dos o más destinos, sueldos, comisiones y cualesquiera otros emolumentos, sean cuales fueren, en todas las dependencias del Estado, y que se paguen con fondos generales, provinciales o municipales». Eso sí, se exceptuaban «aquellos empleados que desempeñen a la vez dos destinos, uno de ellos profesional de nombramiento de cualquiera de los Cuerpos colegisladores, obtenido en virtud de oposición»¹¹.

Aunque los principios de esta Ley estuvieron vigentes durante varios años, en la práctica se suavizaban o endurecían las condiciones para poder compatibilizar varias actividades, según las épocas. Además, poco a poco, esta regulación general fue derivando hacia toda una serie de normas específicas para cada Cuerpo de funcionarios, configurando una regulación asimétrica entre ellos en materia de incompatibilidades¹².

En todo caso, se desprende también de esta norma la existencia de un criterio de valoración distinto dependiendo de si nos referimos a una «autoridad» o a un funcionario ordinario. A las primeras se les iba a aplicar un régimen de incompatibilidades mucho más estricto, en atención a su posición, mucho más expuesta a supuestos de corrupción y, por tanto, más proclive a vulnerar la independencia o eficacia de la Administración¹³.

2.3 *La implantación del principio de dedicación exclusiva al servicio público en el Estatuto de Maura de 1918*

El Reglamento de 7 de septiembre de 1918 se limitaba a hacer una tímida regulación en materia de incompatibilidades, pero de importante calado debido a su vocación unificadora.

Efectivamente, el corporativismo imperante a finales del siglo XIX había logrado que los diferentes Cuerpos de la Administración, impusieran sus reglas específicas de incompatibilidad. Sin embargo, el citado Reglamento recogía en su artículo 39 solo una serie de normas muy generales, que se iban a aplicar en defecto de las regulaciones específicas de cada Cuerpo¹⁴.

En concreto, recoge tres supuestos generales de actividades incompatibles:

1. En primer lugar, es incompatible el ejercicio de una segunda profesión, salvo que se declare que no perjudica al servicio que el funcionario tenga a su

¹¹ GIL IBÁÑEZ, J. L., *AA*, p. 223.

¹² GIL IBÁÑEZ, J. L., *AA*, pp. 223-224.

¹³ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A., *RPGP*, p. 123.

¹⁴ GIL IBÁÑEZ, J. L., *AA*, pp. 224-225.

cargo, una vez instruido el correspondiente expediente, en el que se habrá de dar audiencia al interesado (art. 39.1).

2. También será incompatible el servicio de agencias de negocios o la representación en cualquier clase de asuntos que se tramiten o sean de la competencia del respectivo Ministerio (art. 39.2).

3. Por último, no se podrá compatibilizar tampoco la prestación de servicios en otras oficinas públicas o particulares, durante el tiempo que deba permanecer el funcionario en el Centro o dependencia a que pertenezca (39.3).

De esta forma, el Estatuto de Maura supuso un avance muy importante en la consideración de que el empleado público debía dedicarse en exclusiva al servicio público para garantizar una mejor prestación del mismo.

2.4. *La incidencia de Primo de Rivera en la regulación del régimen de incompatibilidades: el Decreto-Ley de 12 de octubre de 1923*

La llegada de Primo de Rivera coincide con dos posiciones contrapuestas en materia de incompatibilidades. En este sentido, la relativa tolerancia a la compatibilidad entre varios empleos públicos o privados desempeñados de manera simultánea por un funcionario, coexiste con una mayor preocupación en el supuesto de que, en lugar de un funcionario ordinario, se trate de una autoridad pública¹⁵.

Y bajo esta filosofía nace el Decreto-Ley de 12 de octubre de 1923, que distingue dos regímenes distintos en función de la mayor o menor responsabilidad del empleado público.

¹⁵ Esta preocupación a la que nos referimos queda puesta de manifiesto de forma muy significativa en la Exposición de Motivos de la citada norma, que reproducimos aquí debido a su innegable interés: «Motivo de escándalo y suspicacia ha venido siendo para la moral pública el hecho insólito, desde un punto de vista de sana ética, de que vivan en ocasiones de maridaje, o sólo temporalmente divorciadas, las altas funciones ministeriales con las de directores, consejeros, abogados o asesores de las grandes Compañías o Empresas de servicios públicos o contratistas del Estado, cuyos intereses, en ocasiones en pugna o contraposición con aquéllos, corresponde defender celosamente a los más altos y responsables funcionarios de la Nación. Habríamos de vivir época de moral y severidad catoniana, y sería peligrosa tentación y motivo de sospecha esta promiscuidad de dobles y contrapuestas funciones y deberes encomendados a los más conspicuos ciudadanos; pero en tiempos en que a todos nos atacó la enfermedad de claudicación y flaqueza, la alarma y la crítica crecen al conocerse los frecuentes casos en que quien fue Ministro, antes de serlo, después de haber sido y con pudorosa sustitución cuando lo es, pase de los consejos de la Corona a los de administración de una Compañía o Empresa dependiente del Estado para administrarla, dirigirla y defenderla. Y como la carrera política, o es de desprendimiento, sacrificio o entusiasmo, o se torna en granjería que no inspira respeto ni confianza al pueblo, el Directorio Militar, decidido al intento de purificarla y elevar su concepto y prestigio, siguiendo firme el camino emprendido, eleva a la aprobación de V. M el adjunto proyecto de Decreto». Véase GIL IBÁÑEZ, J. L., AA, pp. 225-226.

De esta manera, la citada norma afectaba a los siguientes cargos:

- Ministros, presidentes de las Cámaras, Consejeros de Estado y miembros del Directorio Militar.
- Subsecretarios o Directores Generales y a los que desempeñaban o hubieran desempeñado cualquier cargo político en la Administración central o local, aunque fuera de elección popular.

Por último, el Decreto-Ley preveía la posibilidad de imponer sanciones consistentes en multas de 1.000 a 25.000 pesetas, a aquellos que vulnerasen la normativa manteniendo una situación de incompatibilidad (art. 6).

3. LA DIVISIÓN ENTRE ACTIVIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN LA REFORMA DE 1954-1955

Partimos de una situación de cierto desorden en la regulación de las incompatibilidades de los funcionarios públicos. En este sentido, la coexistencia de las normas específicas establecidas en cada uno de los Cuerpos de funcionarios junto con alguna tímida regulación en preceptos de carácter general, creaban una situación ciertamente asimétrica. Una vez dejada atrás la Guerra Civil y nuevamente asentada la Administración, se hacía necesario establecer una nueva normativa. Y, en este punto, se optó por una doble regulación distinguiendo nítidamente entre actividades públicas y privadas¹⁶.

3.1 *Incompatibilidad con actividades públicas: la Ley de 15 de julio de 1954*

Aunque se trata de una Ley específicamente dedicada al régimen de situaciones de los funcionarios públicos, sí conviene destacar el principio general en materia de incompatibilidades que la misma contiene.

Así, parte de una regla general, recogida en los artículos 1 y 4.a), consistente en la incompatibilidad de permanencia en activo en dos o más Cuerpos o cargos del Estado, dotados con sueldos consignados en el capítulo I de los Presupuestos Generales del Estado, salvo que dicha simultaneidad hubiese sido autorizada por ley. No obstante, con la previa autorización del Ministro respectivo, se podía compatibilizar la situación de servicio activo en el Cuerpo de origen con la prestación de servicios en un Organismo Autónomo o del Movimiento. No obstante, en la disposición transitoria segunda, se exceptuaban de lo anterior aquellos funcionarios que, en la fecha de publicación de esta Ley, ya se encontrasen pres-

¹⁶ GIL IBÁÑEZ, J. L., AA, p. 226.

tando servicio en Organismos Autónomos o del Movimiento. En estos casos, no sería precisa la previa autorización de compatibilidad¹⁷.

En todo caso, queda claro que nos encontramos ante un régimen de incompatibilidad y no de incapacidad, quedando el funcionario que accedía a otro Cuerpo incompatible en situación de excedencia voluntaria¹⁸.

3.2 *Incompatibilidad con actividades privadas: el Decreto-Ley de 1955*

Así como la Ley del 54 se centraba únicamente en la incompatibilidad entre actividades públicas, el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955 abarcó también los supuestos de desempeño de un puesto público junto con un empleo o actividad en el ámbito privado.

Esta norma partía de la asunción de la regulación anterior en esta materia, especialmente en lo que se refiere al Reglamento que desarrolla el Estatuto de Maura¹⁹ y a las normas específicas sobre incompatibilidades de los distintos Cuerpos del Estado, que se encontraban difuminadas a lo largo de la legislación del último siglo, pero aclaraba en su Exposición de Motivos el sentido en el que dicha normativa debía interpretarse. Así, establecía los siguientes principios que se desarrollarían posteriormente en la Ley²⁰:

¹⁷ Pero, además, hay otras disposiciones de la Ley de las que se desprende esa filosofía de impedir la acumulación de empleos públicos. Así, por ejemplo, cuando se regula la situación de «supernumerario» o se dispone el abono de efectos pasivos y de consideración como servicio activo del tiempo prestado en tal situación. Véase GIL IBÁÑEZ, J. L., AA, p. 227.

¹⁸ Como señala GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A., *RPGP*, pp. 119-128, los términos incapacidad e incompatibilidad, aunque hacen referencia a una misma situación, esto es, la «imposibilidad o prohibición de ser sujeto de una determinada relación jurídica», sin embargo, se distinguen por el momento en el que dicha prohibición se va a hacer valer. Así, la incapacidad supone la imposibilidad de poder acceder a un determinado puesto o cargo cuando ni siquiera es posible participar en el proceso de selección. Por el contrario, la incompatibilidad supone que, aun siendo posible ser seleccionado para desempeñar una determinada actividad, ésta no se puede llevar a cabo al coincidir con otra que ya se viene desarrollando. Pues bien, en la legislación española sobre función pública de los últimos dos siglos se han empleado ambos conceptos indistintamente, si bien, la técnica de la incapacidad se ha referido más al ámbito de las incompatibilidades parlamentarias. En cualquier caso, con ambas fórmulas se quiere alcanzar una independencia y eficacia que, en el caso de la incapacidad, irán referidas a la fase de selección, y en el caso de la incompatibilidad a la función propiamente dicha.

¹⁹ El artículo 39 del Real Decreto de 7 de septiembre de 1918 establecía que, con independencia de que se siguieran observando los preceptos sobre incompatibilidades previstos en la legislación vigente, se aplicarían especialmente los siguientes: «1. El ejercicio de toda otra profesión, salvo los casos en que instruido el oportuno expediente, con audiencia del interesado, se declare que no perjudica al servicio que el funcionario tenga a su cargo; 2. El servicio de Agencias de negocios o el desempeño de representaciones en cualquier clase de asuntos que se tramiten o sean de la competencia del respectivo Ministerio; 3. La prestación de servicios en otras oficinas públicas o particulares durante el tiempo que deba permanecer el funcionario en el Centro o dependencia a que pertenezca.»

²⁰ Exposición de Motivos del Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955 sobre incompatibilidades de funcionarios de la Administración Civil del Estado.

a) Es incompatible (o se debe «evitar») el desempeño por una misma persona de actividades al servicio de otras entidades o particulares que tengan relación con los asuntos del Departamento en el que esté destinado el funcionario. Sólo se exceptúa el supuesto de que la función pública, por su especial naturaleza, implique una relación de «libre clientela personal»²¹.

b) También es preciso evitar la confusión entre los intereses propios del funcionario o de personas afines con los propios del servicio público que debe desempeñar, sin que se produzca su abstención o recusación.

c) Por otra parte, resulta incompatible tomar parte en una contienda judicial en contra del Estado por aquellos que estén dedicados al servicio civil del Estado²².

d) Por otro lado, no se puede alterar el deber de residencia ni el rendimiento y eficacia en el desempeño de su función pública, con motivo del desempeño de otras actividades profesionales o privadas.

e) Por último, viene a decir que el hecho de que no se califique expresamente una infracción en materia de incompatibilidades, no puede impedir la adecuada prevención o corrección disciplinaria²³.

Sobre estos principios se articulaba la regulación en esta materia en el citado Decreto-Ley, que partía de la regla general de que era incompatible el ejercicio de cualquier profesión juntamente con el desempeño de la función pública, salvo que, una vez instruido el oportuno expediente (con audiencia al interesado), se declarara que dicha profesión no perjudicaba al servicio público (art. 1.1). Ahora bien, estaban exceptuados de esta prohibición y se podían desempeñar sin necesidad de instruir expediente al efecto:

- Cuando la segunda actividad o profesión derivaba del mismo título, expedido por Facultad o Escuela que habilitó para el acceso a la función pública.
- Cuando la compatibilidad o incompatibilidad ya estuviera declarada en Leyes, Reglamentos u otras disposiciones aplicables al propio Cuerpo o carrera del funcionario.

Junto a esta regla general se señalaba la incompatibilidad para ejercer actividades profesionales o privadas, bajo dependencia o al servicio de entidades o particulares, en los asuntos en los que estuviera interviniendo por razón del

²¹ Se refiere en este caso concreto a las funciones de Notarios y Agentes mediadores de comercio.

²² Sólo se exceptúa de este supuesto a los catedráticos y profesores «dada la naturaleza meramente docente de su función».

²³ En este punto es muy significativa la previsión que hace el Decreto-Ley en relación con la innecesariedad de establecer medidas coercitivas para impedir situaciones de incompatibilidad, a la vista de la «recta conducta de los empleados públicos» que hasta ahora vienen teniendo en la «generalidad de los casos». Ver Exposición de Motivos.

cargo, o en los que estuvieran pendientes de resolución por el Centro Directivo o Ministerio en el que el funcionario prestaba sus servicios (art. 1.2).

Tampoco podía el funcionario en activo²⁴ ostentar la representación, asumir la defensa o actuar como perito de otras entidades o particulares en contra del Estado. Sólo se exceptuaban los catedráticos y profesores habilitados para ello por su título correspondiente.

Finalmente, el Decreto-Ley excluía de su ámbito de aplicación a los funcionarios de la «Carrera Judicial, Ministerio Fiscal, Jueces Municipales, Comarcales y de Paz y de Fiscales Municipales y Comarcales, del Secretariado de la Administración de Justicia y de la Justicia Municipal y Cuerpos de personal auxiliar y subalterno de la Administración de Justicia y de la Justicia Municipal» (art. 5). Estos funcionarios continuaban rigiéndose por sus normas específicas.

4. LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES EN LA LFCE

La regulación comprendida en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la LFCE, nació con la misma filosofía que su predecesor, el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955, hasta el punto de que muchos de sus artículos se repitieron casi literalmente.

Sin embargo, la nueva normativa partía de un principio general en virtud del cual «el desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario»²⁵. Fue, precisamente, el establecimiento de este principio general el que otorgó un valor adicional al nuevo régimen jurídico con respecto al contenido en el Decreto-Ley de 1955.

Así lo ha señalado, entre otros autores, Mendoza Oliván²⁶, que destaca una serie de ventajas de la nueva regulación, que podrían resumirse en:

1. El logro de una ordenación sistemática de toda la materia regulada por la normativa precedente.
2. Con la formulación del citado principio general, se da coherencia a las prescripciones impuestas por la normativa anterior que, en algunos casos, eran de difícil comprensión.

²⁴ El apartado cuarto del artículo 1 se refiere a aquellos funcionarios que no estén jubilados o en situación de excedencia voluntaria, por lo que debemos entender que se aplicaba a todos aquellos que se encuentran en activo.

²⁵ Artículo 82 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. En idénticos términos lo establece el apartado dos de la Base VIII de la Ley 109/1963, de 30 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado.

²⁶ MENDOZA OLIVÁN, V., *DA*, pp. 53.

3. A raíz de este principio general se otorga una «virtualidad jurídica favorable o desfavorable» a supuestos que solo podían ser analizados desde el punto de vista ético, pero no jurídico.

4. Por último, la asunción de este principio general permite establecer una clara ligazón entre la regulación de las incompatibilidades y el principio de dedicación a la función pública.

Pues bien, sobre la base de este principio general, la Ley se articuló en torno a la compatibilidad con actividades privadas y la compatibilidad con actividades públicas.

Respecto de las primeras, los artículos 83 a 85 del Decreto 315/1964 establecieron una serie de reglas, que partían de la necesidad de un reconocimiento previo por parte de la autoridad competente, para poder ejercer cualquier actividad en el ámbito privado²⁷.

Solo estaban excluidos de este reconocimiento de compatibilidad previo dos supuestos:

a) Cuando se trataba del ejercicio de la profesión propia del título, expedido por la Facultad o Escuela especial, que se hubiese exigido al funcionario para el desempeño del cargo.

b) Cuando la compatibilidad o incompatibilidad con el ejercicio de la profesión determinada estaba ya declarada por los preceptos de las leyes, reglamentos u otras disposiciones legales que regían el Cuerpo o carrera de la Administración o la función pública que les incumbía²⁸.

Sin embargo, aun en estos casos, los funcionarios tenían el deber de comunicar al Subsecretario del Departamento en el que prestaban sus servicios, las actividades que venían ejerciendo fuera de la Administración, de forma que se pudiese decidir si se iniciaba o no la instrucción del procedimiento de incompatibilidad para determinar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 82 (art. 83, regla 1.^a *in fine*)²⁹.

Otra novedad de la LFCE con respecto a la normativa anterior, lo constituye la consideración como falta grave de «la incursión voluntaria del funcionario en

²⁷ Así, el artículo 83 estableció en su primera regla, que «ningún funcionario podrá ejercer otra profesión, salvo los casos en que instruido el oportuno expediente con audiencia del interesado se declare por el Subsecretario del Departamento correspondiente que no perjudica el servicio que el funcionario tenga a su cargo».

²⁸ Esta previsión contenida en el Decreto 315/1964 constituye un ejemplo en la legislación histórica española de respeto a situaciones consolidadas, ya que se otorga prevalencia a las disposiciones especiales que regulaban los distintos Cuerpos o carreras administrativas anteriores a dicho Decreto. Ver GARCÍA-TREVIANO GARNICA, J.A., *RPGP*, p. 130.

²⁹ Es decir, si el desempeño de la actividad privada podía impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario.

cualquiera de las incompatibilidades a que se refiere esta Ley» (art. 85). Esta falta podía adquirir la consideración de muy grave cuando concurrían, además, otras circunstancias especiales. Con esto se rompió esa presunción de conducta ejemplar de los empleados públicos consagrada en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de 1955.

Por lo demás, en lo que se refiere a la compatibilidad con actividades privadas, la LFCE se limitó a reproducir las previsiones contenidas en la normativa anterior (fundamentalmente en el citado Decreto-Ley del 55), en lo referente a la prohibición de ejercer actividades profesionales que se relacionaran directamente con los asuntos en los que estuviera interviniendo o estuvieran pendientes de resolución en el Departamento en el que prestaba sus funciones (art. 83, regla 2.^a); y, también, en lo relativo a la prohibición para ejercer la defensa o representación de particulares o entidades en aquellas «contendidas» que se plantearan contra el Estado, de la que solo estaban exceptuados los catedráticos y profesores de universidad (art. 83, regla 3.^a)³⁰.

En cuanto a la compatibilidad con actividades públicas la LFCE sólo dedicó un precepto que, por otra parte, era una reproducción de lo previsto en la Ley de Bases, la cual impedía que los funcionarios pudiesen ocupar simultáneamente varias plazas en la Administración del Estado, salvo que por Ley estuviera expresamente prevista dicha compatibilidad³¹. A esto añade la LFCE la posibilidad de que esta compatibilidad se declarara en el futuro por ley, pero con el informe previo de la Comisión Superior de Personal (art. 86.1).

A la vista de lo que aquí se ha recogido, se podría decir que la reforma operada por la LFCE supuso un claro progreso en la ordenación del régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos, fundamentalmente por el establecimiento de ese principio general de incompatibilidad de actividades que puedan impedir o menoscabar el ejercicio de la función pública³². Sin embargo, también se apreció, por algunos autores, que el nuevo régimen instaurado podía ser insuficiente en lo referente a las consecuencias que podía conllevar el desempeño de una actividad incompatible³³.

³⁰ Estas mismas reglas se recogían en el artículo 1 del Decreto-Ley de 1955.

³¹ La misma previsión se recoge en el apartado tercero de la Base VIII.

³² MENDOZA OLIVÁN, V., *DA*, p. 63.

³³ Así, por ejemplo, MENDOZA OLIVÁN, V., *DA*, pp. 53, viene a decir que el expediente sancionador que se instruya por la vulneración de lo dispuesto en el artículo 84, en relación con el incumplimiento del deber de residencia o con el retraso, negligencia o descuido en el desempeño de los asuntos públicos, en el supuesto de haber obtenido la compatibilidad con una segunda actividad privada, debería concluir, además de con la sanción que legalmente corresponda, con la prohibición para ejercer en el futuro la actividad que, en un inicio, se declaró compatible.

5. EL SISTEMA VIGENTE DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

5.1 *El nuevo orden impuesto por la Constitución Española de 1978*

La CE establece un principio de reserva de ley en materia de incompatibilidades en el artículo 103.3, al tiempo que consagra la imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas por parte del personal al servicio de la Administración.

Al mismo tiempo, prevé un nuevo orden territorial con la creación de las CCAA, lo cual trae consigo el establecimiento de una nueva fuente, de la cual va a emanar el poder legislativo, juntamente con la originaria constituida por las Cortes Generales.

Ante esta situación, surge la disyuntiva de cuál ha de ser el órgano legislativo del que debe nacer la ley que regule el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos: las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las CCAA. Pues bien, el artículo 149.1.18.^a señala que corresponde en exclusiva al Estado la fijación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, correspondiendo a las CCAA el desarrollo de dichas bases dentro de su ámbito respectivo³⁴. Por tanto, si tenemos en cuenta que el régimen de incompatibilidades forma parte de lo que se ha entendido como legislación básica, se podrá concluir que son las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las CCAA las deben dictar dicha ley.

Por tanto, tras el nuevo orden constitucional impuesto en el 78, queda claro la importancia que se quiere dar al régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos, al establecer dicha reserva de ley y al unificar los elementos fundamentales de la misma, bajo una norma que se aplique uniformemente en todo el territorio del Estado.

5.2 *El precedente inmediato de la vigente Ley de Incompatibilidades: la Ley 20/1982, de 9 de julio*

La Ley de Incompatibilidades de 1982 constituye el precedente inmediato de la vigente Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y nace como consecuencia del mandato contenido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981³⁵. Esta Ley obligaba al

³⁴ Nos remitimos en este punto a lo ya analizado en el epígrafe «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

³⁵ En el anteproyecto de la Ley de Presupuestos se contenía un artículo, el 15, que establecía un principio general de incompatibilidad, desligándose de la normativa anterior y, especialmente, de la sectorial existente. En este sentido, dicho artículo 15 establecía la incompatibilidad para el desempeño simultáneo de más de un puesto de trabajo en el sector público salvo: a) los funcionarios de los Cuerpos especiales al servicio de la Sanidad Local; b) los funcionarios del Cuerpo

Gobierno a presentar a lo largo de 1981 un Proyecto de Ley de incompatibilidades que, finalmente, fue presentado a las Cortes Generales el 9 de diciembre de 1981³⁶.

La nueva Ley volvió al principio de compatibilidad³⁷, si bien partía de una norma general en virtud de la cual, era incompatible el desempeño de la función pública «con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos o meramente honoríficos, que impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario, comprometan su imparcialidad o independencia o perjudiquen los intereses generales» (art. 1.2).

Dicho esto, se pueden destacar los siguientes aspectos principales de la regulación que hace la Ley.

5.2.1 Ámbito de aplicación

La nueva Ley incluyó, por primera vez, dentro de su ámbito de aplicación al personal de las recién creadas CCAA y de sus Organismos dependientes. Hasta el momento, la mayor parte de éste se hallaba constituido por funcionarios del Estado que habían sido transferidos a las mismas, junto con las primeras competencias que la CE les reservaba. Por supuesto, estaba incluido, también, el personal civil de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como el que se encontraba al servicio de la Administración Local y de los Organismos de ella dependientes (art. 1.3)³⁸.

En cuanto al personal de la Seguridad Social, la Ley distinguía entre el que ostentaba la condición de funcionario³⁹, que le era de aplicación, y el resto, que se

Nacional de Médicos Forenses; c) los funcionarios que hubieran obtenido autorización para compatibilizar su puesto con otro de carácter docente; d) el personal de las Universidades que presten servicios en la Seguridad Social; e) cualquier otro supuesto de compatibilidad previamente autorizado por ley. Además, con este precepto se dejaban sin efecto todas las autorizaciones de compatibilidad otorgadas para el desempeño de dos o más puestos de trabajo en el sector público, que no estuviesen amparadas con la nueva normativa. Sin embargo, las previsiones contenidas en este artículo generaron una enorme oposición dentro del propio partido que había propuesto su inclusión, por lo que fue sustituido por el mandato al Gobierno para la elaboración de una Ley de incompatibilidades en el plazo de un año. Véase MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J. E., *DA*, pp. 162-166.

³⁶ Boletín Oficial de las Cortes de 20 de diciembre de 1981.

³⁷ El Informe de la Ponencia, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 13 de noviembre de 1981, recoge con claridad la vuelta al principio de compatibilidad, tras el fallido intento del artículo 15 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981.

³⁸ Este extenso ámbito de aplicación refleja una clara intención de la Ley por establecer una regulación de carácter general y, en consecuencia, proceder a una derogación de las distintas normas especiales que venían regulando el régimen de incompatibilidades propio de cada Cuerpo. Véase GIL IBÁÑEZ, J. L., *AA*, p. 233.

³⁹ La Ley, en su disposición transitoria primera, recogía, respecto de estos funcionarios, las previsiones del *nonato* artículo 15 del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1981 aunque limitadas a tres años. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J. E., *DA*, p. 164.

regía por sus propias normas, estableciendo para éstos un principio general de compatibilidad en los términos previstos en la disposición adicional cuarta⁴⁰.

Por último, se cerró el ámbito de aplicación de la Ley con la inclusión del personal al servicio de Empresas con capital mayoritariamente público y con una cláusula «escoba» en virtud de la cual se encontraban incluidos todos aquellos a los que les era de aplicación la Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos [art. 1.3.e)]⁴¹.

5.2.2 Incompatibilidad de sueldos públicos

La Ley partía de un principio general de compatibilidad⁴² que implicaba que, salvo aquellas actividades que pudieran impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus funciones, el resto se podían ejercer libremente (art. 1.2)⁴³. Ahora bien, lo que sí estableció fue la prohibición de percibir más de un sueldo con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Organismos y Empresas de ellos dependientes o «con cargo a los de los órganos constitucionales», salvo autorización expresa de la Ley o cuando se prestasen a tiempo parcial (art. 2.1)⁴⁴.

Esta incompatibilidad de sueldos se extendió también al personal que, en representación del Estado, perteneciera a Consejos de Administración u órganos de gobierno de Empresas públicas o cualesquiera otras con participación pública. En estos casos, sólo se podían percibir las dietas o indemnizaciones que correspondieran por la asistencia a los mismos⁴⁵.

⁴⁰ Señalaba esta disposición que este personal podía ser autorizado, en los términos que se determinara reglamentariamente, para ejercer simultáneamente dos puestos de trabajo de carácter asistencial, en los siguientes casos: a) siempre que uno de ellos formase parte de la plantilla de un establecimiento hospitalario y el otro no; b) aun cuando ambos tuvieran este carácter, siempre que los centros dependieran de distintas Administraciones Públicas, Seguridad Social, Empresas estatales u otras del sector público o Centros concertados y no impidiera el régimen de dedicación, horario o demás circunstancias objetivas de ambos puestos.

⁴¹ Hay que tener en cuenta que en dicha fecha aún no se había aprobado la Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos que, finalmente, no vería la luz y sería sustituida por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

⁴² Este principio general de compatibilidad ha sido destacado, entre otros, por MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J. E., *DA*, p. 166, a la vista de la regulación contenida en esta Ley en comparación con el pretendido artículo 15 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981, al que ya se ha hecho referencia.

⁴³ Con independencia, claro está, de las previsiones específicas que la Ley contenía respecto del personal al servicio de la Seguridad Social (art. 1.4).

⁴⁴ Aun en el supuesto de jornada reducida, solo se podrá percibir con cargo a uno de los puestos como máximo las retribuciones básicas y, en el otro, no se podrán percibir complementos por dedicación especial, plena, exclusiva o prolongación de jornada (art. 2.3).

⁴⁵ Esta previsión se contiene en el artículo 6 de la Ley que, en todo caso, advierte que no se podrá pertenecer a más de dos Consejos de administración de dichas empresas.

5.2.3 Incompatibilidad con actividades privadas

Junto con el principio de compatibilidad para ejercer más de una actividad pública, se deduce de la Ley también la compatibilidad, con carácter general, para ejercer una actividad privada⁴⁶, exceptuando los supuestos que prevé el artículo tercero. Según este precepto, era absolutamente incompatible el ejercicio de la función pública con el desempeño de las siguientes actividades privadas:

a) El asesoramiento o la pertenencia a Consejos de Administración de Empresas privadas cuando su actividad estuviera relacionada con las del organismo público en el que estaba destinado el funcionario.

b) La titularidad individual o conjunta en conciertos de servicios con la Entidad pública en la que prestaba servicios el funcionario.

c) Y, por último, la participación superior al diez por ciento en el capital de las empresas a que se refiere el apartado anterior o el empleo en las mismas, aunque no fuera retribuido y no estuviera sujeto a horario.

En todo caso, señalaba la Ley que el personal sujeto a su ámbito de aplicación que se encontrara en servicio activo, estaba obligado a declarar «las actividades lucrativas profesionales, laborales, mercantiles o industriales que ejerzan fuera de las Administraciones Públicas» (art. 4.1). De esta previsión únicamente se exceptuaban las actividades derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, siempre que no se encontraran incluidas en lo dispuesto en el artículo tercero (art. 4.3).

5.3 *La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.*

5.3.1 Justificación de la reforma

A pesar de la reciente aprobación de la citada Ley de 1982, la regulación del sistema de incompatibilidades de los empleados públicos no se consideraba en absoluto cerrada. De esta forma, el nuevo Gobierno recién elegido endureció al máximo la interpretación de la Ley vigente mediante una Instrucción de 4 de marzo de 1983 sobre medidas provisionales en materia de incompatibilidades⁴⁷. Al mismo tiempo, la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP) redactó en abril de 1983, un informe sobre la «unificación de criterios en la aplicación de la Ley 20/1982, sobre Incompatibilidades en el sector

⁴⁶ Así lo ha señalado, entre otros, GIL IBÁÑEZ, J. L., AA, p. 234.

⁴⁷ CUESTA DE LA HOZ, A., 1984, pp. 51-52, citado en MESEGUER YEBRA, J., 2002, p. 41.

público», que daba las directrices fundamentales para que los Subsecretarios pudiesen llevar a cabo una adecuada resolución y revisión de los expedientes⁴⁸.

Sin embargo, esto no fue suficiente y el 19 de octubre de 1983 el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, convirtiéndose en la Ley 53/1984 el 26 de diciembre⁴⁹. Esta Ley nació con el firme propósito de regular el problema de las incompatibilidades de una forma global y uniforme para todas las Administraciones Públicas⁵⁰. Así lo recoge su Exposición de Motivos⁵¹ que, al mismo tiempo, asienta la nueva regulación sobre los principios de dedicación exclusiva, imparcialidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos⁵².

De estos tres principios, quizá el de la imparcialidad sea el más importante de cara a la justificación de un régimen de incompatibilidades, ya que la finalidad del mismo ha de ser la de garantizar la separación de funciones y la transparencia de la gestión pública, evitando la posible pérdida de independencia y neutralidad de la función⁵³.

Pero, además, se han esgrimido otros fundamentos para el establecimiento de un nuevo sistema de incompatibilidades, como la honestidad profesional⁵⁴ o

⁴⁸ La Inspección General de Servicios fue creada por el RD 3773/1982 con el objeto de controlar el estricto cumplimiento de la normativa en materia de incompatibilidades. Para ello fue dotada, inicialmente, con doce inspectores con rango de Subdirector General, algo que fue muy criticado por los distintos departamentos ministeriales, teniendo en cuenta las habituales restricciones presupuestarias a las que les sometía el Ministerio de Hacienda. MESEGUER YEBRA, J., 2002, p. 42.

⁴⁹ Esta Ley ha sido desarrollada en el ámbito de la Administración General del Estado por el RD 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.

⁵⁰ En la Memoria que acompañaba al Proyecto de Ley ya se contemplaba el asunto de las incompatibilidades como problema de creciente importancia, que era preciso abordar de manera global y uniforme para todas las Administraciones Públicas. Ver «Incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Pública (documentación preparada para la tramitación del proyecto de Ley de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas)». Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados (1984), citado en MESEGUER YEBRA, J., 2002, p. 34.

⁵¹ En la Exposición de Motivos se señala expresamente que «la operatividad de un régimen general de incompatibilidades exige, como lo hace la Ley, un planteamiento uniforme entre las distintas Administraciones Públicas que garantice además a los interesados un tratamiento común entre ellas».

⁵² La dedicación del personal al servicio de la Administración a un solo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que deriven del propio servicio público y respetando el ejercicio de aquellas actividades privadas que, en todo caso, no impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometan su imparcialidad o independencia, es la filosofía que va a inspirar la nueva regulación de esta materia, como así lo recoge la propia Exposición de Motivos.

⁵³ Así lo recogió el Tribunal Supremo en una Sentencia de 25 de noviembre de 1985. Véase MESEGUER YEBRA, J., 2002, p. 47.

⁵⁴ ÁLVAREZ-GENDIN, S., *RAP*, p. 93.

la relación de lealtad⁵⁵ del funcionario que, en todo caso, pretenden únicamente evitar la utilización del cargo o actividad pública para fines propios, ya sean estos personales o profesionales⁵⁶.

Pero, al margen de los distintos fundamentos de orden ético, el objetivo fundamental de la Ley fue el de poner coto a la heterogeneidad de regulaciones existentes en función de los distintos Cuerpos de funcionarios, que se arrastraban desde finales del siglo XIX. De esta forma, se logró la tan pretendida uniformidad en la materia, lo que no dejó de provocar críticas a la Ley, algunas en forma de recursos de inconstitucionalidad, la mayoría basados en el atentado al derecho al trabajo recogido en el artículo 35 de la CE⁵⁷.

5.3.2 Ámbito de aplicación de la nueva Ley

Como se ha dicho, una de las novedades más importantes de esta Ley fue la de ampliar su ámbito de aplicación a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas⁵⁸, con independencia de su relación de empleo (es decir, ya fueran funcionarios, personal laboral o personal eventual).

Pero, además, es de aplicación al personal al servicio del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas y Consejo de Estado, así como a los componentes del personal al servicio de la Administración de Justicia⁵⁹.

De esta forma, queda excluido, únicamente, el personal de las Cortes Generales, que se regula por el Estatuto a que se refiere el artículo 72.1 de la CE⁶⁰.

Más concretamente, el artículo 2 de la Ley establece que la misma será de aplicación a:

- El personal civil y militar al servicio de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos.

⁵⁵ GARRIDO FALLA, F., 1985, p. 1440.

⁵⁶ PALOMAR OLMEDA, A., 1990, p. 374. Tanto esta cita como las dos anteriores se han recogido por MESEGUER YEBRA, J., 2002, p. 46, que hace una exposición sobre el fundamento y fines del régimen de incompatibilidades destacando las distintas manifestaciones doctrinales en la materia (pp. 45-53).

⁵⁷ En este punto el Tribunal Constitucional fue bastante contundente, al entender que los funcionarios públicos quedan sometidos a un régimen estatutario que puede ser objeto de modificación de manera unilateral por el legislador, en el ejercicio de su potestad de autoorganización (SSTC 99/1987 y 178/1989). Por su parte, la justificación en relación al personal laboral se basaría en la posibilidad que tiene el legislador de modificar su régimen jurídico, a la vista de una determinada política de empleo público, aunque el mismo afecte al derecho al trabajo (STC de 2 de julio de 1981). Véase MESEGUER YEBRA, J., 2002, pp. 53-55.

⁵⁸ La Ley extiende su ámbito de aplicación no solo a las Administraciones Públicas, sino a todo el sector público sin excepción. Así lo reconoció la STS de 26 de enero de 1995.

⁵⁹ La Ley Orgánica 1/1985, de 18 de enero, remite en su único artículo al régimen establecido en la Ley 53/1984 para el personal mencionado.

⁶⁰ Véase disp. final 2.ª de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

- El personal al servicio de las Administraciones de las CCAA y de los Organismos de ellas dependientes, así como de sus Asambleas Legislativas y órganos institucionales.
- El personal al servicio de las Corporaciones locales y de los Organismos de ellas dependientes.
- El personal al servicio de Entes y Organismos Públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.
- El personal que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel.
- El personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra entidad u organismo de la misma.
- El personal al servicio de Entidades y Corporaciones de Derecho Público cuyo presupuesto se dote en más de un 50% con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas.
- El personal que preste servicios en Empresas en que la participación del capital, directa o indirectamente, de las Administraciones Públicas sea superior al 50%.
- El personal al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas.
- El restante personal al que resulte de aplicación el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

5.3.3 Principios generales que inspiran la Ley

La LI, al igual que la mayoría de sus precedentes normativos, parte de un principio de incompatibilidad general de dos o más cargos, puestos o actividades públicas (salvo excepciones), y de un principio de compatibilidad con actividades privadas, siempre que se cumplan determinados requisitos.

De esta manera, el artículo 1 de la norma recoge tres principios que inspiran el resto de la regulación y que, por su importancia, reproducimos aquí:

1. En primer lugar, la Ley comienza señalando que el personal al servicio de las Administraciones Públicas indicado anteriormente no puede compatibilizar sus actividades «con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público⁶¹», salvo en los supuestos legalmente establecidos.

⁶¹ Hay que entender como actividad en el sector público aquella que se desarrolle por los miembros electivos de las Asambleas Legislativas de las CCAA y de las Corporaciones Locales, por los altos cargos y por el restante personal de los órganos constitucionales y de todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de Justicia, y los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes, comprendiéndose también en este ámbito las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social (art. 1.1). Así lo confirmó la STS de 26 de enero de 1995 que entendió que la norma se extendía a un ámbito subjetivo que no sólo abarcaba las

2. Además, no se puede percibir, salvo en los supuestos legalmente previstos, «más de una remuneración⁶² con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, o que resulte de la aplicación de arancel ni ejercer opción por percepciones correspondientes a puestos incompatibles».

3. En todo caso, el desempeño de un puesto de trabajo por el personal indicado es incompatible con el ejercicio de cualquier actividad, pública o privada, «que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia».

A la vista de estos tres principios generales vemos cómo se consolida en nuestro derecho la regla de la incompatibilidad con actividades públicas, salvo algunas excepciones, acercándonos a las legislaciones en la materia de otros países de nuestro entorno como, por ejemplo, la francesa, que impone la regla de la «*interdiction des cumuls*», en virtud de la cual los funcionarios deben dedicar toda su actividad profesional a las tareas que les sean encomendadas, y no podrán ejercer a título profesional ninguna actividad privada lucrativa de cualquier naturaleza⁶³.

5.3.4 La compatibilidad con actividades públicas

Aunque, como se ha dicho, la regla general que impone la Ley es la de la incompatibilidad de dos o más actividades públicas y de dos o más sueldos procedentes del sector público o de arancel, hay algunos supuestos en los que se podrá autorizar la compatibilidad si se cumplen una serie de requisitos.

Por ejemplo, en el sector docente se permite compatibilizar la actividad o puesto público con la de profesor universitario asociado, siempre que sea en régimen de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada (art. 4).

Lo mismo ocurre en el ámbito sanitario, donde se puede autorizar a los Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad y a los Catedráticos de Escuelas Universitarias siempre que: la segunda actividad sea en el sector público sanitario o de carácter investigador en centros públicos de investigación; que sea dentro del

Administraciones Públicas en sentido estricto, sino a todo el sector público sin excepción. Véase MESEGUER YEBRA, J., 2002, p. 70.

⁶² Se entiende por remuneración cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, con independencia de que su cuantía sea fija o variable y de que su devengo sea periódico u ocasional (art. 1.2). Hay que entender incluido en este supuesto también la percepción de una pensión de jubilación o retiro de Derechos Pasivos, o de cualquier régimen de la Seguridad Social que, asimismo, será incompatible, salvo en el supuesto de pensión de jubilación parcial, con el desempeño de un puesto a tiempo parcial (art. 3.2).

⁶³ PARADA VÁZQUEZ, R., 2007, p. 210.

área de especialidad de su departamento universitario; y que los dos puestos sean a tiempo parcial (es decir, que no superen las 30 horas semanales)⁶⁴.

Otro de los supuestos en los que, excepcionalmente, puede autorizarse la compatibilidad es para realizar actividades de investigación de carácter no permanente, o de asesoramiento en supuestos concretos que no correspondan a las funciones del personal adscrito a las respectivas Administraciones Públicas (art. 6).

Una mención especial merece la excepción que contiene la LI (art. 5) para compatibilizar la actividad o puesto público con determinados cargos electivos, en concreto, con el de miembro de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma (siempre que no perciban retribuciones periódicas por el desempeño de la función o que por la misma se establezca la incompatibilidad) y con el de miembro de una Corporación Local (salvo que desempeñen en la misma un cargo retribuido y de dedicación exclusiva). En cualquier caso, en estos supuestos solo se podrá percibir la retribución correspondiente a una de las dos actividades, sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan por la otra⁶⁵.

Un último supuesto de compatibilidad de dos puestos o actividades públicas se recoge en el artículo 8 de la LI, según el cual, el personal que, en representación del sector público, «perezca a Consejos de Administración u órganos de gobierno de Entidades o Empresas Públicas o Privadas, sólo podrá percibir las dietas o indemnizaciones que correspondan por su asistencia a los mismos», de acuerdo con las cuantías legalmente previstas. En todo caso, no se podrá pertenecer a más de dos Consejos de Administración u órganos de gobierno indicados, salvo que, excepcionalmente, se autorice para supuestos concretos mediante acuerdo del órgano de gobierno correspondiente de cada Administración Pública.

En todo caso, hay que decir que estos supuestos no están completamente tasados, ya que el Consejo de Ministros, por Real Decreto, o el órgano de gobierno de una Comunidad Autónoma pueden acordar aquellos casos en los que, en su respectivo ámbito y por razones de interés público, una persona pueda des-

⁶⁴ Además, el artículo 4.2 también recoge esta previsión en idénticos términos para los Profesores titulares de Escuelas Universitarias de Enfermería y para los Catedráticos y Profesores de Música que presten servicio en los Conservatorios Superiores de Música y en los Conservatorios Profesionales de Música, a los que se les podrá autorizar la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector público cultural, en los mismos términos que para el personal docente.

⁶⁵ Sin embargo, de acuerdo con la modificación operada en la Ley de Incompatibilidades por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en el caso de miembros de las Corporaciones Locales en la situación de dedicación parcial se podrán percibir retribuciones por tal dedicación, siempre que se desempeñen fuera de su jornada de trabajo en la Administración, y sin superar en ningún caso los límites que con carácter general se establezcan, en su caso (art. 5.2).

empeñar un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público. En este caso, solo se podría prestar en régimen laboral a tiempo parcial y con duración determinada, en las condiciones establecidas por la legislación laboral, tal y como contempla el artículo 3.1.

Pues bien, para poder desempeñar esa segunda actividad o puesto en el sector público de la que venimos hablando, la LI exige una previa y expresa autorización de compatibilidad, que se debe efectuar en razón del interés público y no puede suponer modificación de jornada de trabajo y horario de los dos puestos. Además, estará condicionada a su estricto cumplimiento en ambos (art. 3.1).

Esta autorización no será necesaria para la pertenencia a Consejos de Administración u órganos de gobierno de Entidades o Empresas Públicas o Privadas, en representación del sector público. Tampoco lo será para el desempeño de cargos electivos en parlamentos autonómicos o en corporaciones locales⁶⁶.

Por último, la LI recoge como un requisito necesario para poder autorizar la compatibilidad de actividades públicas⁶⁷, que las retribuciones totales percibidas por ambos puestos o actividades no superen la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el cargo de Director General⁶⁸, ni tampoco que dicha retribución total supere la del puesto principal (estimada en régimen de dedicación ordinaria), incrementada en un determinado porcentaje en función del grupo de clasificación⁶⁹.

5.3.5 La compatibilidad con actividades privadas

Respecto de las actividades privadas, la regla que se impone es la de la compatibilidad (con carácter general) siempre que se cumplan los requisitos previstos

⁶⁶ Véase el Criterio de Aplicación 16/90 de la Inspección General de Servicios (IGSAP) que excluye de la necesidad general de la previa autorización de compatibilidad a los supuestos recogidos en el artículo 5, al entender que se trata de derechos establecidos por la Ley, cuyo ejercicio no puede estar condicionado por la obtención de una autorización administrativa.

⁶⁷ Este requisito no se entiende exigido en los supuestos de compatibilidad del puesto público con el de miembro de una Asamblea Legislativa o una Corporación Local. Ver Criterio de Aplicación 16/90 de la Inspección General de Servicios (IGSAP).

⁶⁸ No obstante, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Resolución de la Secretaría de Estado para la Función Pública de 20 de diciembre de 2011, autorizó la superación del límite previsto en el artículo 7.1, en lo que se refiere a que la cantidad total percibida por ambos puestos no puede superar la remuneración prevista en los PGE para el cargo de Director General, cuando se trate de compatibilizar la actividad pública principal con el desempeño de la actividad de profesor universitario asociado (art. 2).

⁶⁹ Un 30% para los funcionarios de grupo A (A1) o personal equivalente, un 35% para los funcionarios de grupo B (A2) o personal equivalente, un 40% para los funcionarios de grupo C (C1) o personal equivalente, un 45% para los funcionarios de grupo D (C2) o personal equivalente y un 50% para los funcionarios de grupo E (otras agrupaciones sin requisito de titulación) o personal equivalente. Estos límites sólo podrán ser superados, por razones de especial interés para el servicio, por acuerdo expreso del Gobierno, órgano de gobierno de una Comunidad Autónoma o por el Pleno de una Corporación Local (art. 7.1).

por la normativa y no nos encontremos en alguno de los supuestos «prohibidos»⁷⁰. Ahora bien, siempre se precisará del previo reconocimiento de compatibilidad antes de poder ejercer dicha actividad privada⁷¹.

Además, se establecen una serie de reglas generales y particulares sobre actividades incompatibles.

La primera de ellas es que no se pueden ejercer, «por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo dependencia o al servicio de Entidades o particulares, que se relacionen directamente con las que desarrolle el Departamento, Organismo o Entidad» donde se estuviere destinado. Sólo se exceptúan aquellas actividades particulares que, en ejercicio de un derecho, realicen para sí mismos los «directamente» interesados (art. 11.1).

Tampoco se podrá reconocer compatibilidad alguna para actividades privadas a quienes se les hubiera autorizado la compatibilidad para un segundo puesto o actividad públicos, salvo en el caso de que la jornada semanal de ambas actividades en su conjunto sea inferior a la máxima prevista en la Administración Pública (art. 13).

Finalmente, la última regla general señala que, cuando una actividad privada requiera la presencia efectiva del interesado durante un horario igual o superior a la mitad de la jornada semanal ordinaria de trabajo en las Administraciones Públicas, solo se podrá autorizar si dicha actividad pública se considera de prestación a tiempo parcial (art. 12.2)⁷².

En cuanto a las reglas especiales o particulares, la Ley se refiere aquí a supuestos concretos de actividades que pueden impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de la función pública o comprometer su imparcialidad o independencia, contraviniendo, de esa forma, lo dispuesto en el artículo primero de la norma.

⁷⁰ La Ley prevé (art. 11.2) que, por Real Decreto, el Gobierno pueda determinar las funciones, puestos o colectivos del sector público incompatibles con determinadas profesiones o actividades privadas, que puedan comprometer la imparcialidad o independencia del personal, impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o perjudicar los intereses generales.

De esta forma, el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, establece la incompatibilidad de una serie de personal, en función del trabajo que desempeña, con una serie de actividades privadas como gestoría administrativa, Procurador de los Tribunales, actividades en Empresas que realicen suministros de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras en relación con el personal destinado en las actividades de contratación con Jefes de Unidades de recursos, y los funcionarios que ocupen puestos de trabajo reservados en exclusiva a Cuerpos de Letrados con el ejercicio de la Abogacía en defensa de intereses privados o públicos frente a la Administración del Estado o de la Seguridad Social, Organismo, Entidad o Empresa Pública.

⁷¹ Así lo establece la Ley en su artículo 14, al señalar que el ejercicio de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones Públicas requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad.

⁷² De acuerdo con el artículo 14 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, se considera jornada a tiempo parcial aquella que no supera las treinta horas semanales.

En este sentido, señala que será incompatible «el desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares, en los asuntos en que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público» [art. 12.1.a)].

También lo será «la pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades Privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad en que preste sus servicios el personal afectado» [art. 12.1.b)].

Y, por último, «el desempeño, por sí o por persona interpuesta, de cargos de todo orden en Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas» [art. 12.1.c)], así como la participación superior al 10 por 100 en el capital de dichas empresas [art. 12.1.d)].

5.3.6 Una limitación a la compatibilidad: el complemento específico

Uno de los aspectos más novedosos de la LI en relación con la normativa anterior, fue la inclusión de la premisa de que para poder obtener una autorización o reconocimiento de compatibilidad era un requisito previo el no percibir complemento específico, concepto equiparable o ser retribuido mediante arancel.

Sólo se excluía de esta prohibición los supuestos para ejercer como Profesor Universitario Asociado o para realizar actividades de investigación o asesoramiento, siempre que no se tratase, en este último caso, de personal docente universitario a tiempo completo (art. 16.3).

Sin embargo, esta previsión inicial ha sido objeto de algunas matizaciones posteriores. Así, en virtud de la Ley 31/1991, también se admitió el reconocimiento de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe un puesto que comporte la percepción de complemento específico o concepto equiparable (no al de arancel), cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica, «excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad» (art. 16.4).

Posteriormente, el EBEP incorporó una nueva previsión, que matiza el sentido inicial de este precepto, al considerar que, en el caso del complemento específico o concepto equiparable, sólo impedirán la compatibilidad cuando los mismos incluyan, específicamente, el factor de incompatibilidad⁷³.

⁷³ La Disposición final tercera del EBEP, en su apartado segundo, modificó el artículo 16.1 de la LI que quedó redactado de la siguiente manera: «No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado b) del artículo 24 del presente Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad, al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección».

5.3.7 Actividades exceptuadas del régimen de incompatibilidades

Al igual que ocurre con la legislación previa a la LI, en esta norma se recogen una serie de actividades que se consideran exceptuadas del régimen de incompatibilidades, siempre que se desarrollen en los términos previstos (art. 19). Dichas actividades son:

a) Las relacionadas con la administración del patrimonio personal o familiar. En este caso, se aplicarán las limitaciones previstas en el artículo 12 de la Ley⁷⁴.

b) La dirección de seminarios, cursos o conferencias en Centros Oficiales de formación de funcionarios o profesorado. En este supuesto, la actividad se considerará exceptuada cuando la participación del empleado público no tenga carácter permanente o habitual ni suponga más de 75 horas al año. También se exceptúa la preparación para el acceso a la función pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine.

c) Formar parte de Tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas también será una actividad exceptuada.

d) Asimismo, y con respecto al personal docente, la Ley exceptúa su participación «en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan, en la forma reglamentariamente establecida».

e) Por otra parte, también estará exceptuado, siempre que no sea retribuido, «el ejercicio del cargo de presidente, vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de funcionarios».

f) Por lo que respecta a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, para que puedan considerarse como una actividad exceptuada a los efectos de esta Ley, será necesario que «no se originen como consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios».

g) En cuanto a la participación en coloquios y programas de algún medio de comunicación social, debe ser siempre ocasional.

h) Por último, se exceptúa del régimen de incompatibilidades «la colaboración y asistencia ocasional a congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional».

Como se ha dicho, todas estas actividades podrán realizarse sin necesidad de autorización o reconocimiento de compatibilidad, siempre que concurran los requisitos establecidos para cada caso concreto. Ahora bien, cuando no concurran los requisitos exigidos en cada caso, para considerar a estas actividades exceptuadas deberá solicitarse la correspondiente autorización o reconocimiento de compatibilidad.

⁷⁴ Se refiere en este supuesto, a las limitaciones para el ejercicio de actividades privadas cuando pueden suponer un conflicto de intereses con la actividad pública desempeñada.

CAPÍTULO 6

EL SISTEMA RETRIBUTIVO

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El primer escollo que se observa al tratar el tema de las retribuciones de los empleados públicos es que no encontramos, en ninguna norma específica sobre la materia, una definición general de las mismas. Hemos de acudir a la vigente LI, para lograr una aproximación a lo que podemos entender como retribución. Así, esta norma, en su artículo 1.2 la define como «cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional»¹.

Pero, históricamente, son otras las cuestiones que han preocupado en torno al sistema retributivo de los funcionarios públicos. Siguiendo a Castillo Blanco, se podrían señalar una serie de aspectos que, tradicionalmente, han marcado la regulación del régimen salarial de los empleados públicos²:

- En primer lugar, hay que señalar que las retribuciones de los empleados públicos han estado muy ligadas a la situación económica del país, debido al fuerte impacto que suponen sobre el montante total de la Hacienda Pública. Al igual que ocurre en cualquier empresa u organización, en las que la mejor o peor marcha económica de la mismas tiene una incidencia directa en el salario de sus empleados, también en la Administración se ha

¹ Según CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, p. 10, esta indefinición trae su causa de la tradicional concepción de la función pública española «como un sistema solo y exclusivamente de administración normativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

² Véase CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, pp. 17-25.

producido este efecto a través de la congelación del sueldo a los funcionarios o, algunas veces, a través de la rebaja del mismo³.

- Otra cuestión que se ha repetido a lo largo del tiempo en la normativa sobre retribuciones, ha sido un movimiento pendular entre la unificación de conceptos retributivos para los distintos Cuerpos o categorías de funcionarios y la dispersión de los mismos, creando nuevos elementos retributivos específicos. En este sentido, Nieto García señala cómo los Estatutos de López Ballesteros y Bravo Murillo hicieron un esfuerzo por lograr una homogeneidad de los distintos conceptos, mientras que otras normas posteriores se empeñaron en mantener un reconocimiento de los distintos estatutos particulares de algunos Cuerpos especiales, causando una gran heterogeneidad⁴.
- También es preciso resaltar la falta de calado de las distintas reformas legislativas en materia retributiva. Por lo general, se ha producido «una reorganización de conceptos ya existentes», donde lo único que se ha alterado ha sido la denominación y cuantía de los mismos, manteniendo, en lo esencial, la misma estructura que había.
- Por otra parte, se ha destacado habitualmente la falta de conexión del sistema retributivo con otros elementos del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como puede ser la organización administrativa, la carrera o el régimen disciplinario.
- Y, finalmente, la ausencia de una gestión efectiva de los recursos humanos en la Administración Pública ha generado la creencia equivocada de que una simple modificación normativa iba a implicar, automáticamente, un cambio en la gestión. Sin embargo, en la práctica, se ha visto que no es así. Es necesario introducir, con carácter previo, un cambio de cultura en la organización.

A lo largo de los siguientes epígrafes se van a analizar las distintas regulaciones que se han producido a lo largo de nuestra historia reciente, en las principales normas en materia de retribuciones. Veremos cómo, unas veces, se ha dado más importancia a las retribuciones ligadas al puesto de trabajo y, otras, a las vinculadas al empleado público, creando o suprimiendo conceptos retributivos en un constante proceso evolutivo hasta llegar a la situación vigente en la actualidad.

³ Como señala NIETO GARCÍA, A., 1967, pp. 29 y 47, esto ha dado lugar a lo que se conoce como Ley de Bronce del sistema retributivo, según la cual cuando las retribuciones del sector público no se sitúan en un nivel equivalente a las normales del mercado de trabajo, se produce una reacción dirigida a restablecer el equilibrio perdido de dos maneras: creándose nuevos conceptos retributivos o ascendiendo de categoría a los integrantes de los Cuerpos más influyentes; o bien, reduciendo la jornada de trabajo o el rendimiento del personal. Véase en CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, p. 20.

⁴ NIETO GARCÍA, A., 1967, p. 27, citado en CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, p. 22.

2. LAS RETRIBUCIONES PÚBLICAS EN LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE FUNCIONARIOS

2.1 *El Estatuto de López Ballesteros*

2.1.1 La conexión entre retribuciones y categorías

El Estatuto de López Ballesteros será el primero que intentará una conexión entre las retribuciones y la categoría personal y subjetiva de los empleados públicos, en contra del sistema implantado por el Decreto de 29 de junio 1821⁵, que se basaba en un sistema de fijación objetiva⁶.

Así, tras un primer establecimiento de las categorías en la Real Orden de 19 de agosto de 1825, el Real Decreto de 7 de febrero de 1827 hace una regulación general de los principales aspectos que atañen a la función pública, estableciendo una clara conexión entre las diversas clases de funcionarios y el acceso, ascenso o las retribuciones que a cada una le corresponden.

Sin embargo, habrá que esperar al año siguiente para contar con una regulación más completa del régimen retributivo del personal. Esto se hará a través del Real Decreto de 3 de abril de 1828, que establece distintos tipos de sueldo, dependiendo de las distintas situaciones administrativas en las que se encuentran los empleados públicos.

2.1.2 La conexión entre las retribuciones y las situaciones administrativas en el Real Decreto de 3 de abril de 1828

El Real Decreto de 3 de abril de 1828 supuso la implantación de un nuevo orden retributivo, al derogar expresamente todas las normas dictadas anteriormente sobre esta materia (art. 34). Además, tuvo una ventaja con respecto al Estatuto de 1827 y es que, en este caso, su aplicación no se limitó al Ministerio de Hacienda, sino que también se extendió a los Ministerios de Estado y Gracia y Justicia, llegando de esa manera a la mayor parte de los empleados públicos⁷.

De acuerdo con la nueva normativa se establecieron cuatro tipos de situaciones administrativas que daban lugar a cuatro tipos de sueldo distintos. Así, siguiendo a Barrachina, se podían distinguir cuatro tipos de empleados en función de la situación en la que se encontraban: en servicio activo, jubilados, cesantes y suspensos o procesados⁸:

⁵ Decreto n.º 78 de 29 de junio de 1821. Colección Legislativa de las Cortes. Tomo 7. Imprenta Nacional. Madrid, 1821.

⁶ MANZANA LAGUARDA, R., 2006, p. 104.

⁷ Véase Exposición de Motivos del Real Decreto de 3 de abril de 1828 (*Gaceta de Madrid* de 22 de abril de 1828).

⁸ BARRACHINA JUAN, E., 1991, pp. 110-113.

a) Empleados en servicio activo

Estos funcionarios se encontraban en la situación normal de prestación de servicios en el sector público y, por tanto, les correspondían todos los derechos, deberes, prerrogativas y responsabilidades inherentes a su condición y, entre ellas, claro está, el sueldo.

El sueldo que les correspondía es el que aparecía determinado según sus destinos, y tenían derecho a percibirlo a partir del momento en el que tomaban posesión en los mismos, ya fuera como consecuencia de un nuevo ingreso o a causa de un ascenso (art. 1).

Asimismo, estos empleados iban a continuar percibiendo la totalidad de sus retribuciones, aunque se encontrasen disfrutando de una licencia por enfermedad. No ocurría lo mismo, en cambio, si se les había concedido una licencia por asuntos propios, en cuyo caso iban a ver mermada su retribución en un cincuenta por ciento (art. 4).

b) Empleados jubilados

Para estos empleados el Real Decreto establecía una serie de condiciones en función de las cuales se iban a modular las retribuciones correspondientes. En este sentido, se exigía, como condición indispensable, que el empleado hubiese prestado, al menos, quince años de servicios efectivos al sector público (art. 11)⁹. Sin embargo, a aquellos que hubiesen prestado más de quince años, pero menos de veinte, solo se les abonaría una quinta parte del sueldo. De esta forma, se iba a ir incrementando la cuantía de la pensión en función del tiempo de servicios efectivamente realizado¹⁰.

c) Empleados cesantes

En este supuesto se encontraban aquellos empleados que habían sido separados del servicio como consecuencia de un proceso penal y que, a pesar de haber sido absueltos, no habían podido reingresar al servicio activo. En estos casos, se les iba a conceder una retribución en proporción al tiempo de servicios prestados, con el límite del cincuenta por ciento de lo que percibían en el momento del cese (art. 26).

⁹ Se entendían como servicios al sector público y, por tanto, entraban en el cómputo para determinar la pensión de jubilación los servicios prestados como meritorios, aunque no tuviesen derecho a retribución, y los servicios prestados en la carrera de armas por aquellos que luego pasarán a la carrera civil. En todo caso, el tiempo de servicios comprendía desde los 16 años hasta el momento de la jubilación (arts. 11 y 12).

¹⁰ Los que habían prestado más de veinte años, pero menos de veinticinco tendrían derecho a dos quintas partes del sueldo. Los de más de veinticinco, pero menos de treinta, a tres quintas partes. Y los que habían alcanzado los treinta y cinco años percibirían el tope de la pensión, consistente en cuatro quintas partes del sueldo (art. 11).

d) Empleados suspensos y procesados

El primer caso era el de aquellos que habían sido suspendidos como consecuencia de la comisión de una falta disciplinaria, tras la oportuna providencia gubernativa. En estos casos no iban a percibir ninguna retribución, salvo que se anulase la sanción con posterioridad, por considerarla injusta (art. 32).

Supuesto distinto era el de los procesados, a los que solo se les iba a dejar de abonar la retribución si dicho procesamiento implicaba también una suspensión provisional en el ejercicio de sus funciones (art. 33).

2.2 *El Estatuto de Bravo Murillo*

2.2.1 Regulación general del sistema retributivo

El empeño de Bravo Murillo por reforzar la Administración frente al poder político del Estado se extendió también, como no podía ser de otra manera, al ámbito retributivo. En este sentido, siguiendo el planteamiento iniciado por López Ballesteros vinculó los sueldos con las categorías, distinguiendo a los empleados de la primera categoría del resto, a los que subdividió en varias clases o subcategorías¹¹.

Para los empleados de la primera categoría se preveía un sueldo mínimo de 50.000 reales¹². Por su parte, para los restantes empleados se estableció un sueldo máximo en función de la categoría o subcategoría: a los de la segunda categoría les correspondía un sueldo de 40.000, 35.000, 30.000 y 26.000 reales; a los de la tercera, 24.000, 20.000 y 16.000 reales; a los de la cuarta, 14.000, 12.000, 10.000, 8.000 y 6.000; y a los de la quinta, un sueldo de 5.000, 4.000 y 3.000 reales (art. 9)¹³. En todo caso, los empleados de cada categoría, al ingresar en las mismas, iban a percibir como primer sueldo el correspondiente al nivel más bajo de cada categoría (art. 12).

Para poder acceder al máximo sueldo previsto para cada categoría era preciso estar disfrutando del sueldo inferior inmediato, y de cada tres vacantes, dos co-

¹¹ En este punto hay que remitirse a lo señalado en el cap. 2, epígrafe 1.2: «La implantación del sistema de categorías en el Estatuto de Bravo Murillo».

¹² En este caso, como ha puesto de manifiesto BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 121, no se quiso fijar un tope máximo de retribuciones a los empleados de la primera categoría para, así, dejar abierta la puerta a otras compensaciones por diversos conceptos como la dedicación especial, el mando o la especial responsabilidad.

¹³ Estas subdivisiones por categorías a efectos puramente retributivos constituyen un claro antecedente de la actual distribución por niveles dentro de cada grupo profesional. En este sentido, se estableció un modelo de carrera administrativa que permitía a los empleados ir ascendiendo por las distintas subdivisiones de su categoría para, en su caso, alcanzar la categoría siguiente. En todo caso, esta diferencia de sueldo no implicaba una diferencia en honores y consideraciones entre los miembros de una misma categoría (art. 4).

rresponderían a los de mayor antigüedad y una al que fuese elegido directamente (art. 27).

Quedaban fuera de esta estructura los subalternos, es decir, aquellos que sólo prestaban un servicio material cualquiera que fuese su denominación (art. 9).

En todo caso, el derecho a percibir el sueldo correspondiente a un destino se adquiría con la toma de posesión, que, en caso de ascenso, se entendía producida el día en el que el jefe de la oficina correspondiente comunicaba la orden al interesado (art. 35).

Se puede decir que la ventaja fundamental de esta regulación con respecto a su precedente inmediato, el Estatuto de López Ballesteros, consistió en la extensión de su aplicación a todas las dependencias de la Administración¹⁴.

2.2.2 Situaciones particulares

Al margen de las retribuciones que correspondían a los empleados en servicio activo y que acabamos de ver, el Estatuto preveía otras situaciones en las que se podían encontrar los funcionarios a lo largo de su vida administrativa, que suponían la percepción de unos emolumentos diferentes. En este sentido, se pueden destacar tres situaciones especiales: comisión de servicios, licencia por enfermedad y suspensión de funciones¹⁵.

a) Comisión de servicios

Este era el supuesto de aquellos empleados que, teniendo un destino de residencia fija, sin salir de ella, fuesen nombrados para servir en comisión en otro destino de sueldo superior. En estos casos, tenían derecho a disfrutar de dicho sueldo mientras desempeñasen el referido destino (art. 37).

Sin embargo, si el cambio de destino implicaba un cambio de residencia iban a tener derecho, desde el día de su salida hasta el día de su regreso, a percibir el sueldo de su propio empleo y una cuarta parte más. Pero, además, si la comisión no estaba fijada para un punto determinado o exigía un largo viaje, siempre que los gastos no quedaran cubiertos con la asignación anterior, se iba a conceder una indemnización cuya cuantía se debía fijar por una Real Orden (art. 38)¹⁶.

¹⁴ En este sentido, el artículo 10 señalaba que «Todas las dependencias de la Administración activa se reglamentarán con sujeción a la escala de sueldos contenida en el artículo anterior, cuidando al verificarlo que ninguno de los empleados actuales descienda del sueldo que en el día goce, y de que tampoco se excedan los créditos que en el presupuesto tengan asignado las mismas dependencias».

¹⁵ Véase BARRACHINA JUAN, E., pp. 122-124.

¹⁶ Vemos aquí uno de los primeros precedentes de la regulación actual de las indemnizaciones por razón de servicio y, concretamente, de las comisiones de servicio con derecho a indemnización.

b) Licencias por enfermedad

El Estatuto también contemplaba el supuesto de aquellos empleados a los que se les hubiese concedido una licencia por enfermedad por la autoridad competente. En estos casos, tenían derecho a percibir el sueldo íntegro, salvo en caso de prórroga, durante la cual sólo percibían la mitad de sus retribuciones (art. 39)¹⁷.

Hay que tener en cuenta que el periodo máximo de las licencias era de tres meses por año, de los cuales la mitad correspondían a la prórroga. No obstante, por motivos de salud se podía conceder un periodo mayor de licencia, pero, en este caso, el tiempo que excedía de los tres meses no se computaba a efectos de cesantía y jubilaciones (art. 39).

c) Suspensión de funciones

En aquellos casos en los que un empleado era suspendido temporalmente del servicio, iba a percibir la mitad de sus retribuciones. No obstante, si la suspensión venía impuesta a causa de un procedimiento judicial «por alcances o malversación de efectos o caudales públicos», el empleado no iba a tener derecho a ningún tipo de retribución. Por el contrario, si el proceso judicial era por la posible comisión de otros delitos, el funcionario tenía derecho a percibir el sueldo que le correspondiese como cesante hasta que se dictase la sentencia. Hay que tener en cuenta que la sentencia no tenía efectos retroactivos a este respecto, por lo que, aunque la misma fuera absolutoria, el funcionario no tenía derecho a que se le reintegrasen las cantidades dejadas de percibir (art. 40).

2.3 *El sistema retributivo en el Estatuto de O'Donnell*

2.3.1 Regulación general

El Estatuto de O'Donnell mantuvo las mismas categorías de personal que había configurado el Estatuto de Bravo Murillo y, al igual que éste, estableció un sueldo diferente en función de la categoría o subcategoría. De esta forma, para los empleados de la primera categoría se preveía un sueldo mínimo de 5.000 escudos. Por su parte, para los restantes empleados se estableció un sueldo máximo en función de la categoría o subcategoría: a los de la segunda categoría les correspondía un sueldo de 4.000, 3.500, 3.000 y 2.600 escudos; a los de la tercera, 2.400, 2.000 y 1.600 escudos; a los de la cuarta, 1.400, 1.200, 1.000, 800 y 600; y a los de la quinta, un sueldo de 500, 400 y 300 escudos (art. 2).

¹⁷ Ahora bien, si la licencia concedida no era por enfermedad solo disfrutaban de la mitad del sueldo durante la licencia y no tenían derecho a percibir ninguna retribución durante las posibles prórrogas.

Al igual que en el Estatuto de Bravo Murillo, quedaban fuera de esta estructura los subalternos, es decir, aquellos que solo prestaban un servicio material cualquiera que fuese su denominación (art. 2).

En todo caso, el sueldo se determinaba en la Ley de Presupuestos de cada año, con la garantía de que en aquellos casos en los que se rebajase el sueldo de un funcionario, éste seguía manteniendo la categoría previamente reconocida. Por el contrario, si la Ley de Presupuestos aumentaba el sueldo del funcionario y dicho aumento suponía un ascenso dentro de su categoría, consolidaría el nuevo grado siempre que tuviera una antigüedad de, al menos, dos años¹⁸.

2.3.2 Situaciones especiales

Al igual que en los Estatutos precedentes, el de O'Donnell también estableció una regulación especial del régimen retributivo para diversas situaciones distintas a la del servicio activo. Concretamente, se contemplaban dos: la comisión de servicios y la del funcionario sujeto a un procedimiento penal¹⁹.

En el primer caso, se producía una importante diferencia con respecto al Estatuto precedente, ya que el funcionario al que se le destinaba a otro puesto en comisión iba a seguir percibiendo las retribuciones correspondientes a su categoría y no las del puesto efectivamente desempeñado. Ahora bien, si el nuevo destino implicaba un cambio de residencia, entonces, sí iba a tener derecho a una indemnización, con cargo al sueldo previsto en la Ley de Presupuestos para el segundo puesto (art. 40).

En cuanto a los funcionarios sujetos a un procedimiento penal, sólo se les iba a abonar la mitad del sueldo que tuviesen reconocido, mientras no se dictase la sentencia correspondiente (art. 90). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría durante la vigencia del Estatuto de Bravo Murillo, con la nueva normativa, si la sentencia era finalmente absolutoria, el funcionario sí tenía derecho a que se le abonase la parte del sueldo que no había percibido durante todo el tiempo que duró el procedimiento (art. 91).

2.4 *El Estatuto de Maura*

Tanto la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 como el Real Decreto de 7 de septiembre de 1918 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la citada Ley de Bases a los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado, mantuvieron el sistema de categorías implantado por la legislación precedente, aunque haciendo algunas modificaciones. En este sentido, se distinguía entre funcionarios técnicos y auxiliares. Los primeros se clasificaban en tres ca-

¹⁸ BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 139.

¹⁹ Véase BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 140.

tegorías que, a su vez, se subdividían en tres clases cada una. Por su parte, los auxiliares contaban con una sola categoría dividida en tres clases.

Con arreglo a lo anterior, el sueldo establecido en dichas normas para los funcionarios técnicos de los Cuerpos generales era el que se muestra a continuación²⁰:

- Los Jefes de Administración (primera categoría) gozaban de un sueldo de 12.000, 11.000 o 10.000 pesetas, dependiendo de si pertenecían a la primera, segunda o tercera clase.
- Los Jefes de Negociado (segunda categoría) tenían un sueldo que oscilaba entre los 8.000 y los 6.000, repartidos entre las tres clases de dicha categoría, en la misma proporción que se aplicaba a los de la primera.
- Por último, los Oficiales de Administración (tercera categoría) disfrutaban de un sueldo de 5.000, 4.000 o 3.000 pesetas, en función de su pertenencia a cada una de las clases en que se dividía dicha categoría.

Y en cuanto a los funcionarios auxiliares, su sueldo estaba fijado en 2.500, 2.000 o 1.500 pesetas, dependiendo de si eran auxiliares de primera, de segunda o de tercera clase (Base 1.^a y art. 1).

Finalmente, el personal subalterno (Porteros, Ordenanzas, Mozos de Oficio y similares) tenían reconocido un sueldo mínimo de 1.250 pesetas y máximo de 4.000. A este respecto se fijaron siete escalas, cuyos sueldos eran de: 4.000, 3.500, 3.000, 2.500, 2.000, 1.500 y 1.250 pesetas, respectivamente²¹.

3. EL SISTEMA RETRIBUTIVO IMPLANTADO CON LA REFORMA DE 1964

3.1 *El nuevo marco retributivo previsto en la Ley de Bases de 1963*

La Ley de Bases partía del principio irrenunciable de la proporcionalidad interna de los sueldos de la Administración. Para ello, era imprescindible una adecuada clasificación de plazas y Cuerpos, de manera que se asignara a cada uno «un coeficiente justo y ponderado»²². Este coeficiente se aplicaría sobre un sueldo base único para todos los funcionarios. Ahora bien, la Ley de Bases remitía a una futura ley especial de retribuciones, que sería la que fijaría la cuantía exacta de los haberes y percepciones que correspondieran por cada uno de los conceptos.

²⁰ Base 1.^a de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado; y artículo 1 del Real Decreto de 7 de septiembre de 1918, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 a los Cuerpos generales de la Administración Civil del Estado y al personal subalterno de la misma.

²¹ Artículo 92 del Real Decreto de 7 de septiembre de 1918.

²² Exposición de Motivos de la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los funcionarios civiles del Estado.

De esta forma, los funcionarios sólo podían percibir retribuciones por los conceptos que se establecían en esta Ley y en la cuantía prevista en la Ley de Retribuciones, a la cual correspondería establecer el sueldo base (que, como se ha dicho, consistía en una cantidad igual para todos los funcionarios) y el cuadro general de coeficientes multiplicadores (Base X).

Además, se establecían una serie de complementos al sueldo, como son el complemento de destino, de dedicación especial y el complemento familiar. Estos complementos tendrían un tope máximo que, igualmente, vendría determinado por la Ley de Retribuciones (Base X, cuatro).

Por último, la Ley preveía otra serie de remuneraciones en concepto de indemnizaciones por razón de servicio, gratificaciones por servicios extraordinarios e incentivos a la productividad (Base X, cinco).

En definitiva, puede señalarse que los dos objetivos más importantes de la Ley de Bases en materia de retribuciones fueron, por un lado, establecer el principio fundamental de que los funcionarios sólo podrían ser remunerados por los conceptos previstos en la Ley; y, por otro lado, determinar con claridad cuáles habían de ser estos conceptos. Todo ello con el objetivo claro de alcanzar una adecuada proporcionalidad interna de los sueldos de la Administración²³.

3.2 *La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964*

La LFCE se limitó a reproducir lo establecido por la Ley de Bases en materia de retribuciones, en lo relativo a los conceptos retributivos y su remisión a una Ley posterior. Sin embargo, sustrajo de dicha Ley la regulación del régimen de los complementos de destino y de dedicación especial, así como el de las indemnizaciones, las gratificaciones y los incentivos, los cuales se debían determinar por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda. Parece, por tanto, que se contradijo el mandato previsto en la Ley de Bases, evitándose el correspondiente trámite en las Cortes y, en definitiva, reduciendo la transparencia de una parte importante de las retribuciones de los funcionarios²⁴.

Por otra parte, la LFCE detalló algo más el contenido de los distintos complementos del sueldo, señalando, por ejemplo, que el complemento de destino es

²³ Así lo recoge el apartado cuarto de la Exposición de Motivos al señalar que «(...) Resultan patentes las ventajas que han de derivarse del nuevo sistema. La proporcionalidad interna en los sueldos de la Administración es un presupuesto indeclinable para su buen funcionamiento. Se impone por ello la clasificación de plazas y Cuerpos, tarea que con más detalle habrán de abordar las disposiciones que se dicten en ejecución de la presente, y la asignación a cada uno de ellos de un coeficiente justo y ponderado que habrá de aplicarse sobre un sueldo base único. Con ello la proporcionalidad interna de los sueldos quedará a salvo del riesgo de que disposiciones posteriores puedan introducir nuevos desequilibrios. Ciertamente, la justicia demanda que cualquier modificación en las remuneraciones se aplique proporcionalmente a todos los Cuerpos de funcionarios».

²⁴ Así lo ha señalado GONZÁLEZ ANTÓN, R., 1996, p. 139.

aquel que retribuye aquellos puestos de trabajo que requieran una particular preparación técnica o que impliquen una especial responsabilidad (art. 98.2).

También detalló el contenido del complemento de dedicación especial, que podía concederse en dos supuestos: cuando se exigiera una jornada de trabajo mayor que la normal y cuando el funcionario se acogiera al régimen de dedicación exclusiva al servicio de la Administración (art. 99).

Por último, en relación con el complemento familiar no se añadió nada con respecto a lo ya dicho en la Ley de Bases, concediéndose en proporción a las cargas familiares y con los límites y cuantía previstos en la Ley de Retribuciones (art. 100).

3.3 *La Ley de Retribuciones de 1965*

La Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, nació con una filosofía clara, la cual no fue otra que ordenar las retribuciones de los funcionarios, conservando, en todo momento, el equilibrio entre la situación existente y la nueva impuesta por la Ley de Bases de 1963²⁵.

Para ello, acabó con los sueldos calculados en función de las categorías previstas en la legislación anterior y estableció un sueldo base para todos los funcionarios, sobre el cual se aplicaba un coeficiente multiplicador en función del Cuerpo al que pertenecía el funcionario. A esto se le añadía una retribución en concepto de antigüedad (trienios) y un complemento familiar. Por último, en casos especiales, podían existir otros complementos de las retribuciones del funcionario.

De esta forma, la Ley dividía las retribuciones de los funcionarios en dos grandes bloques²⁶:

a) Por un lado, las comprendidas por el sueldo, los trienios, las pagas extraordinarias y el complemento familiar, que venían determinadas, respectivamente, por la aplicación de un coeficiente²⁷ en función del Cuerpo, por el tiempo de servicios prestados y por el número y tipo de familiares a cargo. Este conjunto de retribuciones estaba exento de toda discrecionalidad, al estar perfectamente contempladas en la Ley y derivar de la aplicación de unas simples operaciones aritméticas.

²⁵ Así lo proclamó su Exposición de Motivos, que reconoció que «el problema de la Administración Pública es sobre todo el problema de los hombres que la componen y la sirven», lo cual lleva a considerar a los funcionarios públicos como la «esencia de la Administración» y, en consecuencia, es obligado un tratamiento detallado de su sistema retributivo.

²⁶ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA* (1966), pp. 69-70.

²⁷ El coeficiente a aplicar a cada Cuerpo era fijado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda (art. 5.3).

b) Por otra parte, la retribución se completaba con una serie de remuneraciones que adoptaban la forma de complementos, cuyo número²⁸, cuantía, los criterios para su fijación y la distribución de los mismos, otorgaban un amplio margen de discrecionalidad a la Administración²⁹.

3.3.1 Los complementos retributivos

Es preciso detenerse, aunque sea brevemente, en el análisis de este segundo bloque de retribuciones que, aunque sobre el papel parece menos importante, en la práctica es el que realmente marcó la diferencia de retribuciones entre los distintos funcionarios, dada la amplia libertad que tenían los poderes públicos para la distribución y fijación de la cuantía de las mismas.

Como se ha dicho, la remisión de la Ley de Retribuciones a otras normas de desarrollo para fijar los distintos complementos, hacía que su número pudiera crecer hasta el punto de abarcar todas las situaciones que podamos imaginar. Baste con poner algunos ejemplos de complementos existentes en la normativa para reforzar la idea que se acaba de exponer: complemento de destino por jefatura, por funciones especiales, complemento por prolongación de jornada, por plena dedicación sin horario fijo, de exclusiva dedicación, incentivos a la productividad, gratificaciones por servicios extraordinarios, indemnizaciones por razón de servicio y un largo etcétera³⁰.

De todos ellos, merece una atención especial el complemento personal y transitorio, que se correspondía con una cantidad, fruto de la diferencia entre las retribuciones que percibía el funcionario a la entrada en vigor de la Ley y las que le corresponderían a partir de dicho momento (DT 1.^a). Con ello se pretendía, como uno de los objetivos prioritarios de la Ley, «no alterar, salvo causas justificadas, las situaciones presentes»³¹.

²⁸ El número de estos complementos, tal y como aparecen regulados, podía llegar a ser amplísimo, ya que la Ley de Retribuciones remitía a normas de desarrollo para fijación de los mismos. Véase GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA* (1966), p. 70, donde realiza una extensa enumeración de dichos complementos (personal y transitorio; de destino por jefatura; de destino por funciones especiales; de destino por particular preparación técnica; horas extraordinarias; por prolongación de jornada; por plena dedicación sin horario fijo; de exclusiva dedicación; diversos incentivos a la productividad; gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios; asignación de residencia; o indemnizaciones por razón de servicio).

²⁹ GONZÁLEZ ANTÓN, R., 1996, p. 140, destaca el incumplimiento evidente que hace la Ley de Retribuciones de la Ley de Bases, al deslegalizar el tema de los complementos, con consecuencias claras en relación con la publicidad de los mismos, así como por el hecho de obviar el tope máximo que se puede percibir por dichos complementos.

³⁰ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., *DA* (1966), p. 70.

³¹ Así lo establecía la Ley en su Exposición de Motivos, advirtiendo, no obstante, que dicho complemento personal y transitorio se iría reduciendo en la misma cuantía en la que fueran aumentando el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias.

En todo caso, la utilización de estos complementos era una competencia propia de cada Departamento ministerial a través de la Junta de Retribuciones que, además, determinaba la cuantía de los mismos, con las limitaciones previstas en el Decreto de 22 de septiembre de 1965³². Le correspondía al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y previo informe de la Comisión Superior de Personal, establecer el importe global que correspondía a cada Ministerio para el abono de estos complementos (art. 10).

3.3.2 La financiación del nuevo sistema retributivo

La nueva Ley de Retribuciones establecía que todos los ingresos extrapresupuestarios (incluidas las tasas y exacciones parafiscales) se debían ingresar directamente en el Tesoro (art. 16). De manera que el coste total de la función pública fuera financiado por ingresos presupuestarios.

Este nuevo «sueldo presupuestario», tenía dos ventajas importantes: por un lado, otorgaba al funcionario la seguridad de saber con certeza lo que iba a ganar si llevaba a cabo una carrera administrativa normal; por otro lado, permitía que los derechos pasivos se calcularan sobre unas bases ciertas y, de esa manera, fueran más justos y equitativos³³.

Asimismo, una consecuencia clara del nuevo sistema fue que los conceptos retributivos eran un poco más homogéneos, y su volumen ya no iba a depender de la capacidad de recaudación del propio Ministerio, sino del mayor o menor crédito que le otorgara la Ley de Presupuestos de cada año³⁴.

4. EL REAL DECRETO-LEY 22/1977, DE 30 DE MARZO

Esta nueva norma tenía como objetivo una «necesaria actualización y perfeccionamiento del sistema retributivo de la función pública», con el fin de acomodarlo a los nuevos «condicionamientos sociales y profesionales del funcionario»³⁵.

Al igual que su precedente, la Ley de Retribuciones de 1965, el Real Decreto-Ley perseguía que el sueldo presupuestario fuera la base de las retribuciones, estableciendo que los sucesivos incrementos presupuestarios en materia de personal se destinaran, preferentemente, al aumento de las retribuciones básicas³⁶.

³² GUTIÉRREZ RENÓN, A., *DA* (1966), p. 71.

³³ Así lo recogía, expresamente, la Exposición de Motivos de la Ley de Retribuciones.

³⁴ Como señala GUTIÉRREZ RENÓN, A., *DA* (1966), p. 73, se podría hablar de una vuelta al sistema de tasas y participaciones, aunque con variaciones sustanciales como ésta.

³⁵ Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.

³⁶ Tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, la finalidad de esta previsión es dotar de mayor «certeza y seguridad» a los derechos económicos del funcionario y, además, consolidar la

Por lo que respecta a la nueva estructura retributiva implantada con la nueva normativa, no diferirá a grandes rasgos de la anterior, manteniendo la distinción entre retribuciones básicas y complementarias³⁷.

Las primeras se devengaban y hacían efectivas por mensualidades completas y con referencia a la situación y derechos del funcionario el primer día del mes al que correspondían (art. 5.1), comprendiendo los siguientes conceptos: sueldo, grado, trienios y pagas extraordinarias (art. 2).

Dejando a un lado el sueldo y el grado, que serán analizados en epígrafe aparte, merecen una breve atención los trienios y las pagas extraordinarias, por cuanto su regulación no difería en demasía con relación a la normativa precedente. Así, los trienios suponían una cantidad fija en función del nivel de titulación (art. 2.3)³⁸. Por su parte, las pagas extraordinarias tenían la misma cuantía y comprendían una mensualidad íntegra de sueldo, grado y trienios (art. 2.4).

En cuanto a las retribuciones complementarias, podían ser ordinarias y especiales (art. 8.1). Las primeras estaban constituidas por el complemento de destino (que retribuía la preparación técnica o la especial responsabilidad que implicaba el desempeño del puesto) y por el complemento familiar (art. 8.2).

Por su parte, las especiales estaban constituidas por el complemento de dedicación exclusiva, las gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios, y los incentivos a la productividad (art. 8.3).

4.1 *La sustitución de los coeficientes por los índices de proporcionalidad*

Quizá, la novedad más importante que se estableció en la nueva norma fue la eliminación de los coeficientes multiplicadores (que se aplicaban los Cuerpos de funcionarios para la fijación del sueldo), previstos en la Ley de Bases del 63 y en la Ley de Retribuciones del 65, por un nuevo sistema basado en unos índices de proporcionalidad en función del grupo de titulación al que pertenecía el funcionario.

De esta forma, se tenía en cuenta el nivel de titulación exigido para el acceso al Cuerpo, Escala o Plaza a la hora de fijar el sueldo que le iba a corresponder, de manera que todos los funcionarios pertenecientes a Cuerpos de un

mejora de los derechos pasivos, ya que los mismos se calculan con referencia a aquéllas. Véase, a este respecto, BARRACHINA JUAN, E., 1991, p. 197, que destaca esta medida del Real Decreto-Ley frente a la normativa anterior en la que, al incrementar las retribuciones complementarias en lugar de las básicas, se incidía desfavorablemente tanto en las pagas extraordinarias como en las pensiones.

³⁷ Es preciso señalar que esta estructura retributiva era cerrada, en el sentido de que los funcionarios no podían percibir ninguna remuneración por un concepto distinto de los que se preveían en esta norma (art. 10).

³⁸ Respecto de éstos se reconocía el derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los grupos anteriores (en caso de cambio de grupo), así como al cómputo del tiempo transcurrido en el grupo anterior, en caso de cambio a uno nuevo antes de completar un trienio (art. 4.3).

mismo grupo de titulación iban a percibir la misma cantidad en concepto de sueldo³⁹.

Este sistema de índices de proporcionalidad en sustitución de los coeficientes multiplicadores fue muy bien acogido por la mayoría de los funcionarios, siendo calificado por gran parte de la doctrina como más objetivo y equitativo⁴⁰.

4.2. *La implantación del grado como elemento retributivo*

Otra novedad importante del Real Decreto-Ley fue la implantación del grado de la carrera administrativa, que permitía al funcionario percibir una remuneración en función del puesto desempeñado y del tiempo de permanencia en el mismo.

Se distinguía entre el grado inicial, que se determinaba en función de la especial preparación técnica exigida sobre la establecida para el correspondiente nivel de titulación [(art. 2.2. b)], y los sucesivos grados que se iban a ir adquiriendo a medida que el funcionario ascendía en su carrera administrativa.

Para poder ascender al grado superior era preciso llevar cinco años prestando servicios efectivos⁴¹ en el grado inmediatamente anterior, y durante este tiempo el funcionario tenía derecho a percibir, en concepto de retribución, una cantidad fija en función del nivel de titulación, salvo durante el primer año de servicios [(art. 2.2. e)].

5. EL NUEVO RÉGIMEN RETRIBUTIVO DE LA LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

5.1 *Intentos de reforma previos a la aprobación de la LMRFP*

Tras el Real Decreto-Ley de 1977 y una vez aprobada la CE en 1978, surgieron varios intentos de regulación de la función pública con el objetivo, básicamente, de adaptarla a las prescripciones de la citada Carta Magna.

En concreto, en materia retributiva fueron relevantes el Anteproyecto de 1979, el Proyecto de Ley Orgánica de 1980 y el Proyecto de Ley de 18 de septiembre de 1981. El primero de ellos pretendía conseguir un sistema que fuese común para todos los funcionarios (Base 15.^a). El segundo establecía una estruc-

³⁹ De conformidad con el artículo tercero del Real Decreto-Ley, se distinguía entre: Educación Universitaria, que le correspondía una proporcionalidad de 10 o de 8 en función de si se trataba, respectivamente, de Doctores, Licenciados, Arquitectos, Ingenieros o equivalentes o, por el contrario, de Diplomados, Arquitectos Técnicos, Ingenieros Técnicos, Formación Profesional de tercer grado o equivalente; por su parte, a las Enseñanzas Medias (Bachillerato o Formación Profesional de segundo grado o equivalente) les correspondía un índice de 6; y, finalmente, dentro de la Educación General Básica se otorgaba un índice de 4 a aquellos grupos que precisasen el Graduado Escolar y una proporcionalidad de 3 a los que sólo se les requiriese el Certificado de Escolaridad. Véase PALOMAR OLMEDA, A., 2011, pp. 347-348.

⁴⁰ JUNQUERA GONZÁLEZ, J. y GONZÁLEZ-HABA GUIZADO, V. M., 1979, p. 24.

⁴¹ A este respecto, se consideraba como tiempo de servicios efectivos, tanto los prestados en situación de servicio activo como el tiempo transcurrido en las situaciones de excedencia especial, excedencia forzosa y supernumerario (artículo 4).

tura retributiva muy parecida a la del 77, con la novedad de que desaparecía el grado (cuya aplicación estaba suspendida *de facto* por las leyes de presupuestos de cada año). Por último, el Proyecto de Ley de 1981 volvía a la idea de establecer las retribuciones públicas atendiendo a los sueldos existentes en el sector privado, debiendo ser suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del funcionario, así como su dignidad personal y social⁴².

5.2 Principales características del nuevo modelo retributivo implantado

La característica fundamental de la LMRFP (de carácter básico) en materia retributiva, es que otorga una clara prioridad a las retribuciones que van ligadas al puesto de trabajo, por encima de las que van asociadas a la pertenencia a un determinado Cuerpo o Escala⁴³. Esto en la práctica supone otorgar un papel más relevante al puesto de trabajo, que se convierte en el «eje esencial» sobre el cual se va a articular la carrera administrativa y, con ello, las sucesivas mejoras en materia retributiva de los funcionarios públicos⁴⁴.

Además, se introduce un nuevo elemento, que no es otro que la evaluación del desempeño. Es decir, las retribuciones complementarias asociadas al puesto de trabajo no se van a agotar con las que le corresponderán al funcionario por el mero hecho de desempeñarlo, sino que también se premiará a aquél en cuyo desempeño demuestre un celo especial.

Se observa, por tanto, cómo se van introduciendo en el modelo español de función pública características propias de los modelos de empleo propios de los países anglosajones⁴⁵.

Más concretamente, Manzana Laguarda, señala, entre otras, las siguientes características o principios que inspiran el modelo retributivo implantado en la década de los ochenta⁴⁶:

- La materia retributiva está sujeta a reserva de ley, de conformidad con lo previsto en el artículo 103.3 de la CE. Pero, además, por aplicación del artículo 149.1.18.^a le corresponde al Estado dictar la legislación básica en la materia⁴⁷.
- Se prohíben las retribuciones atípicas, con lo que los funcionarios solo podrán ser retribuidos por los conceptos que recoge la Ley.

⁴² BARRACHINA JUAN, E., 1991, pp. 197-208.

⁴³ Esta idea ha sido reflejada por la mayor parte de la doctrina, véase por ejemplo PINAR MAÑAS, J. L., RAP, p. 347.

⁴⁴ CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, pp. 25-26.

⁴⁵ CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, p. 26.

⁴⁶ MANZANA LAGUARDA, R., 2006, pp. 107-121.

⁴⁷ Esto implica que no pueden crearse otros conceptos retributivos distintos a los que recoge la LMRFP por parte de las CCAA. Sin embargo, éstas sí pueden (como reconoció la STC 99/1987) desarrollar los preceptos de la ley básica, así como negociar las cuantías y los criterios para su aplicación. Véase CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, p. 31.

- Se otorga una mayor publicidad a las retribuciones, al establecerse la obligatoriedad de que las mismas se recojan en los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas.
- Destaca también el carácter sinalagmático de las retribuciones, en el sentido de que las mismas se van a percibir en función del trabajo realizado, de manera que si se produjese una reducción en el tiempo de trabajo, la remuneración del funcionario también se reduciría proporcionalmente.
- Se recoge también un principio de suficiencia, en el sentido ya apuntado por el Proyecto de Ley de 1981, que deriva del artículo 35.1 de la Constitución, según el cual se reconoce a los españoles «una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia»⁴⁸.
- Se establece una estructura salarial mixta y variable. Constará de una parte fija, compuesta por las retribuciones básicas que, como se ha dicho, van ligadas a la persona del funcionario; y de una parte variable, compuesta por las retribuciones complementarias, ligadas al puesto de trabajo.
- Las retribuciones de los funcionarios no están sujetas a negociación colectiva.

Por último, se trata también de un derecho preferente, cuya percepción está garantizada, así como el pago de intereses en caso de mora, y que solo se puede embargar de manera parcial⁴⁹.

5.3 *La estructura retributiva prevista en la LMRFP*

La nueva estructura retributiva que se implanta a raíz de la LMRFP se encuentra recogida en los artículos 23 y 24 de la misma, si bien la regulación no se agota con ellos, ya que, también, hay que tener en cuenta las Leyes de Presupuestos Generales de cada ejercicio y las instrucciones anuales de los órganos competentes para la confección de nóminas.

De conformidad con dichas normas la estructura salarial queda configurada de la siguiente manera:

a) *Retribuciones básicas*: están integradas por el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias.

1. El sueldo, es el que corresponde al índice de proporcionalidad asignado al grupo en el que se encuentre clasificado el Cuerpo o Escala al que pertenezca el funcionario [(art. 23.2.a)]. Se establece la previsión de que el sueldo de los

⁴⁸ Esta previsión constitucional no deja de ser una mera declaración programática que carecerá de contenido alguno sin una ley que delimite el alcance de este derecho. Véase MANZANA LAGUARDA, R., 2006, p. 113.

⁴⁹ CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, p. 33.

funcionarios del Grupo A no podrá exceder en más de tres veces el sueldo de los funcionarios del Grupo E (art. 24)⁵⁰.

2. Los trienios, consisten en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala [(art. 23.2.b)]⁵¹.

3. Las pagas extraordinarias: serán dos al año, por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios, y se devengarán el primer día hábil de los meses de junio y diciembre [(art. 23.2.c)]⁵².

b) Retribuciones complementarias: integradas por el complemento de destino, el complemento específico, el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios.

1. El complemento de destino es el que corresponde al nivel del puesto que se desempeñe [(art. 23.3.a)] o al grado personal consolidado⁵³.

2. El complemento específico, retribuye las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún

⁵⁰ Como ha señalado PALOMAR OLMEDA, A., 2001, p. 377, la equiparación que se pretende con esta previsión no es real ya que, en los Cuerpos pertenecientes a los grupos superiores, la importancia recae sobre las retribuciones complementarias y en ellas no se aplica la regla de la proporcionalidad.

⁵¹ Es preciso destacar algunos supuestos particulares: 1. Cuando se prestan servicios en diferentes Cuerpos o Escalas de distinto grupo de clasificación, se tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los grupos anteriores. 2. Cuando se produce un cambio de adscripción antes de completar un trienio, la fracción de tiempo transcurrido se considerará como tiempo de servicios prestados en el nuevo grupo. 3. Por último, de acuerdo con la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de Reconocimiento de Servicios Previos en la Administración Pública, desarrollada por el Real Decreto 1461/1982, se reconoce a los funcionarios de carrera de la Administración del Estado, de la Local, de la Institucional, de la de Justicia, de la Jurisdicción del Trabajo y de la Seguridad Social, la totalidad de los servicios indistintamente prestados por ellos en dichas Administraciones, previos a la constitución de los correspondientes Cuerpos o Escalas o a su ingreso en ellos, así como el período de prácticas de los funcionarios que hayan superado las pruebas de ingreso en la Administración Pública. Este reconocimiento de servicios previos se efectúa a solicitud del interesado y el órgano competente es el Subsecretario del Departamento en el que esté destinado el funcionario.

⁵² De acuerdo con la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, las pagas extraordinarias de los funcionarios en servicio activo a los que resultaba de aplicación el régimen retributivo de la LMRFP se incrementaron con el importe del complemento de destino mensual que le correspondía al funcionario. Por tanto, a partir de dicha reforma las pagas extraordinarias se componen del sueldo, los trienios y el complemento de destino mensual que le corresponda al funcionario.

⁵³ Este artículo hay que ponerlo en relación con el artículo 21.2.a) de la propia LMRFP relativo a la garantía del puesto de trabajo, donde se establece que «los funcionarios tendrán derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo al menos del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente a su grado personal». Por tanto, el funcionario siempre va a percibir por este concepto la mayor de las dos cantidades siguientes: el nivel del puesto o su grado personal consolidado.

caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo [(art. 23.3.b)].

3. El complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo [(art. 23.3.c)]⁵⁴.

4. Las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que no podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo [(art. 23.3.d)].

5.4 *Las indemnizaciones por razón de servicio*

Constituyen una compensación económica que se reconoce a los funcionarios, y que tiene por objeto resarcirles de los gastos que se les hayan originado por realizar ciertas actuaciones extraordinarias o diferentes a las propias de sus funciones⁵⁵.

Se encuentran reguladas en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, aplicable sólo de manera directa a los funcionarios de la Administración del Estado y de las Corporaciones Locales, y sólo de manera supletoria a los funcionarios pertenecientes a las CCAA.

Comprende cuatro tipos de indemnización: las comisiones de servicio con derecho a indemnización; los desplazamientos dentro del término municipal por razón de servicio; los traslados de residencia; y las asistencias.

⁵⁴ Corresponde a cada Departamento Ministerial determinar, dentro del crédito total disponible, las cuantías parciales asignadas a sus distintos ámbitos orgánicos, territoriales, funcionales o de tipo de puesto. Asimismo, determinará los criterios de distribución y de fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes normas:

- No pueden generar ningún tipo de derecho individual.
- La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto y el desempeño del mismo.
- Será de conocimiento público de los demás funcionarios del departamento u organismo y de los representantes sindicales.
- El especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinaria, el interés o iniciativa deberán redundar en una mejora del resultado de los puestos de trabajo. MANZANA LAGUARDA, R., 2006, p. 155, señala que la evaluación del desempeño no es una finalidad en sí misma, sino que debe estar vinculada a la consecución de las competencias que tiene asignada cada Administración, con el fin de que sirva con eficacia a los intereses generales. Sobre la eficacia en la actuación de la Administración Pública véase a PAREJO ALFONSO L., 1995, pp. 109-136.

⁵⁵ Aunque no hay una definición legal general de las indemnizaciones por razón de servicio, este concepto se puede extraer de la regulación contenida en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo. No obstante, el Decreto 5/2012, de 17 de enero, sobre indemnizaciones por razón de servicio del personal al servicio de la Ertzaintza, las define en su artículo 1.2, solo para el personal funcionario, como «las compensaciones económicas por los gastos que en el desempeño de sus funciones se origine al personal funcionario y no tenga el deber de soportar».

5.4.1 Comisiones de servicio con derecho a indemnización

Se configuran como los cometidos especiales que, circunstancialmente, se ordenen al personal y que deba desempeñar fuera del término municipal donde radique su residencia oficial (art. 3.1)⁵⁶. Son las dietas, la indemnización por residencia eventual y los gastos de viaje.

a) La dieta es la cantidad que se devenga diariamente, para satisfacer los gastos que origina la estancia fuera de la residencia oficial (art. 9.1). Comprende el alojamiento y la manutención. Se percibirán de acuerdo con los grupos previstos en el Anexo I del Real Decreto 462/2002 y en las cuantías que se establecen en los Anexos II y III, según sean desempeñadas en territorio nacional o extranjero, respectivamente (art. 10)⁵⁷.

b) La indemnización de residencia eventual es la cantidad que se devenga diariamente, para satisfacer los gastos que origina la estancia fuera de la residencia oficial, en los casos de comisiones de servicio cuya duración se prevea superior a la de los límites señalados anteriormente, así como en los casos de prórrogas (art. 9.2). Su cuantía será fijada por la misma autoridad que confiera la comisión, dentro del límite máximo del 80 por 100 del importe de las dietas enteras que corresponderían con arreglo a lo dispuesto en los Anexos II y III del presente Real Decreto, según se trate de comisiones de servicio en territorio nacional o extranjero, respectivamente (art. 16).

c) Los gastos de viaje corresponden a la cantidad que se abona por la utilización del medio de transporte que se determine al autorizar la comisión (art. 9.3), procurándose que el desplazamiento se efectúe por líneas regulares. Se indemnizará por el importe del billete o pasaje utilizado, dentro de las tarifas

⁵⁶ Se exceptúan aquellos servicios que estén retribuidos o indemnizados por un importe igual o superior a la cuantía de la indemnización que resultaría por aplicación del presente Real Decreto (art. 3.2). Tampoco aquellas comisiones que tengan lugar a iniciativa propia o haya renuncia expresa de dicha indemnización (art. 3.3).

⁵⁷ Los Grupos de Clasificación del Personal que se recogen en el Anexo I son: Grupo 1.º Altos cargos, Oficiales Generales, Magistrados del Tribunal Supremo y Presidente de Tribunales Superiores de Justicia, Embajadores, Ministros Plenipotenciarios de primera clase, Rectores de Universidad y Subdirectores Generales y Subdirectores Generales Adjuntos (en este caso siempre que sea acordada conjuntamente por el MAP y el MH), así como cualquier otro cargo asimilado a los anteriores. Grupo 2.º Personal Militar de las Fuerzas Armadas y personal de los Cuerpos de la Guardia Civil y Nacional de Policía clasificados a efectos retributivos en los Grupos A y B; Cuerpos Únicos de las Carreras Judicial y Fiscal, secretarios de la Administración de Justicia, Médicos Forenses y Técnicos Facultativos; funcionarios de la Administración del Estado de Cuerpos o Escalas clasificados en los Grupos A y B, así como cualquier otro personal asimilado a los anteriores. Grupo 3.º Personal militar de las Fuerzas Armadas y personal de los Cuerpos de la Guardia Civil y Nacional de Policía clasificados a efectos retributivos en los Grupos C y D, Oficiales, Auxiliares y Agentes al servicio de la Administración de Justicia, funcionarios de la Administración del Estado de Cuerpos o Escalas clasificados en el Grupo C, D y E, así como cualquier otro personal asimilado a los anteriores.

correspondientes a las clases que, para los distintos grupos comprendidos en el Anexo I, se establecen en el Real Decreto 462/2002 (art. 17)⁵⁸.

5.4.2 Desplazamientos dentro del término municipal por razón del servicio

Se trata de los desplazamientos realizados dentro del municipio donde tenga su sede el centro de destino, que, según conformidad expresa del Jefe de la Unidad Administrativa correspondiente, el funcionario se vea obligado a efectuar por razón del servicio (art. 20.1).

Se efectuarán preferentemente en medios de transporte público colectivo, salvo que el titular del Centro en que se preste servicio autorice otro medio de transporte (art. 20.2).

Si se autoriza el uso de vehículos particulares u otros medios especiales de transporte, la Ley remite a la regulación de las comisiones de servicio con derecho a indemnización para fijar la cuantía de las indemnizaciones (art. 20.3).

5.4.3 Traslados de residencia

Pueden ser traslados en territorio nacional o al extranjero.

Respecto de los primeros, solo darán derecho a indemnización cuando se trate de un traslado forzoso⁵⁹, que no sea como consecuencia de una sanción y que origine cambio del término municipal de residencia oficial dentro del territorio nacional (art. 23).

En estos casos, el personal tendrá derecho: a los gastos de viaje, incluidos los de su familia; a una indemnización de tres dietas por el titular y cada miembro de su familia que efectivamente se traslade; y al pago de los gastos de transporte de mobiliario y enseres (art. 23.1).

5.4.4 Traslados al extranjero

Dentro de este grupo estaría comprendido el personal que sea destinado al extranjero o en él cambie de país por razón de nuevo destino, o regrese a España

⁵⁸ El Real Decreto prevé, además, que, en casos de urgencia, la autoridad que ordene la comisión pueda autorizar clases superiores cuando no hubiere billete o pasaje de la clase que corresponda en virtud de lo establecido en los apartados anteriores (art. 17.2). Además, el personal podrá utilizar en las comisiones de servicio vehículos particulares u otros medios especiales de transporte, en los casos previstos en la normativa en cada momento vigente (art. 18).

⁵⁹ A estos efectos, tienen la consideración de traslado forzoso: a) Los señalados por las autoridades correspondientes, dentro de la normativa vigente, que tengan carácter de obligado cumplimiento por los interesados sin que se preceda petición de los mismos. b) Los originados por cambios de residencia oficial o supresión de las unidades, dependencias o centros en los que presten servicio los interesados. c) Los traslados motivados por ascenso del personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o por cese en un destino al cumplir el tiempo máximo de permanencia en él. d) La jubilación del personal civil o pase a la reserva del personal militar, siempre que sea con carácter forzoso por edad o incapacidad, hasta la población que señale el interesado y por una sola vez (art. 23.2).

por la misma causa o por cese definitivo. En estos casos, tendrá derecho al abono de los gastos de viaje. Además, si el destino se prevé por tiempo superior a 18 meses, también tendrá derecho al abono de los gastos de viaje de los miembros de su familia que efectivamente se trasladen y al transporte de mobiliario y enseres (art. 24.1).

También se refiere al personal que, estando destinado en el extranjero, contraiga matrimonio en España. Estos, tendrán derecho a que se les abonen los gastos de viaje del cónyuge con motivo de su traslado a la localidad de destino (art. 26.1).

Por otra parte, el personal que esté o sea en el futuro destinado al extranjero, tendrá derecho al abono cada dos años de los gastos de viajes de ida y vuelta a España correspondientes al mismo y a su familia, con motivo de sus vacaciones, siempre que las mismas se disfruten en España (art. 26.2).

5.4.5 Asistencias

Las asistencias son la indemnización reglamentaria que proceda abonar en los siguientes supuestos (art. 27.1)⁶⁰:

a) Por la participación en las reuniones de órganos colegiados de la Administración y de empresas con capital o control públicos.

b) Por la concurrencia a tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal, o de pruebas necesarias para el ejercicio de profesiones o actividades.

c) Por la colaboración de forma no permanente ni habitual en institutos de formación y perfeccionamiento del personal que presta servicio en las Administraciones Públicas.

5.4.6 Regímenes indemnizatorios especiales

Además, se establecen una serie de regímenes indemnizatorios especiales para diversos supuestos.

Así, los miembros del Gobierno de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Misión acreditados con carácter de residentes ante un Estado extranjero u Organismo internacional, Subsecretarios y cargos legalmente asimilados, serán resarcidos por la cuantía exacta de los gastos realizados (art. 8.1).

Por otra parte, la disposición adicional cuarta prevé una indemnización por los gastos de desplazamiento e instalación de los altos cargos en un término municipal distinto del familiar. En estos casos, tienen derecho, en concepto de gastos de instalación, a una indemnización, cuya cuantía será del 8 al 12 por 100

⁶⁰ Las percepciones por este concepto serán compatibles con las dietas que puedan corresponder a los que, para la asistencia o concurrencia, se desplacen de su residencia oficial (art. 27.4).

de las retribuciones totales anuales asignadas a su nuevo destino, en función de los miembros de la unidad familiar que se desplacen; así como al abono de los gastos de viaje, tres dietas por cada familiar que se traslade y los gastos de transporte de mobiliario y enseres⁶¹.

5.5 *Algunas críticas a la aplicación práctica de la LMRFP en materia retributiva*

Aunque, con carácter general, la reforma fue muy bien acogida por parte de la doctrina, la puesta en práctica de la misma demostró algunas deficiencias derivadas de la difícil convivencia entre dos elementos contrapuestos: el Cuerpo y el puesto de trabajo⁶².

En este sentido, Castillo Blanco ha señalado una serie de deficiencias que se resumen a continuación⁶³:

- En primer lugar, no se ha logrado en su totalidad el objetivo de transparencia que se perseguía con la Ley.
- Además, se ha producido una cierta «arbitrariedad y desigualdad en la fijación de los complementos específicos» por parte de las distintas Administraciones Públicas.
- Por lo que se refiere al complemento de productividad, no se considera que haya cumplido su función de elemento incentivador y, por el contrario, «se ha utilizado para compensar diferencias retributivas, corregir desfases en los incrementos de sueldo establecidos en las leyes presupuestarias» o, incluso, como un «mecanismo de favor en absoluto justificable».

Estos problemas en la estructuración y funcionamiento del sistema retributivo ya fueron puestos de manifiesto en Informe DELPHI sobre la Administración Pública, que destacó, entre otras cosas, una falta de motivación del personal, la existencia de retribuciones diferentes para puestos similares o la «inferioridad de las retribuciones del personal funcionario en puestos de responsabilidad en relación con el sector privado». Además, constató que el complemento de productividad se había convertido en un complemento fijo más, en contra de lo previsto en la Ley⁶⁴.

⁶¹ La norma incluye dentro de este supuesto a los que «hayan sido designados para el cargo de presidente del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Consejo de Estado o Tribunal de Cuentas; para el de Fiscal General del Estado; para el de miembro del Gobierno; o para el desempeño de cargos reservados al libre nombramiento del Gobierno o del Ministro competente previo acuerdo favorable del Consejo de Ministros, cuando dicha designación suponga traslado a un municipio municipal distinto al de su residencia familiar».

⁶² CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, p. 27. Véase también PARADA VÁZQUEZ, R., *RAP* (1999), pp. 829-865.

⁶³ CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, pp. 27-28.

⁶⁴ Ver Estudio DELPHI, 1990, pp. 44-51.

Asimismo, el Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública de junio de 1999, que no llegó a ver la luz pero que sirvió como precedente inmediato del actual EBEP, ya apuntó el riesgo de cargar el peso en las retribuciones complementarias frente a las retribuciones básicas, que ha provocado que la movilidad en el puesto sea, prácticamente, la única manera de mejorar las condiciones retributivas de los funcionarios públicos⁶⁵.

Por último, la Comisión para el estudio y preparación del EBEP también destacó el erróneo funcionamiento del sistema retributivo implantado por la LMRFP, ya fuera debido a «errores en su diseño, por la ausencia o insuficiencia de herramientas metodológicas de gestión de los recursos humanos o por la desnaturalización del sistema y de sus elementos o de sus componentes». Así, puso de manifiesto la escasa cuantía del complemento de destino, la errónea generalización del complemento específico y el incumplimiento de la función de incentivación que debía conseguir el complemento de productividad⁶⁶.

6. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

El nuevo EBEP regula esta materia en el Capítulo III del Título III, dedicado a los derechos retributivos. Sin embargo, al igual que ocurría con la carrera administrativa y la provisión de puestos de trabajo, la Disposición Final Cuarta del EBEP establece que dicha regulación no entrará en vigor hasta que no se dicten las leyes de función pública que desarrollen el mismo.

Solo está exceptuado de esta previsión el contenido del artículo 25.2, que sí ha entrado en vigor y que regula el reconocimiento a los funcionarios interinos de los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del EBEP, con efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo.

Al margen de este precepto, la nueva regulación contenida en el EBEP no difiere en gran medida de la vigente hasta ese momento. En este sentido, se contemplan dos tipos de retribuciones: básicas y complementarias. Las primeras retribuyen al funcionario según la adscripción de su Cuerpo o Escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional y por su antigüedad al mismo (art. 22.2). Por su parte, las retribuciones complementarias retribuyen «las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario» (art. 22.3). Por último, las pagas extraordinarias se perciben dos veces al año y comprenden una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de retribuciones comple-

⁶⁵ CASTILLO BLANCO, F. A., 2002, p. 29.

⁶⁶ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005, pp. 150-152.

mentarias, salvo las ligadas a la productividad o a los servicios extraordinarios (art. 22.4).

Una de las novedades de la nueva regulación se encuentra en el hecho de que las Administraciones Públicas puedan destinar determinadas cantidades de la masa salarial a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos que incluyan la jubilación⁶⁷. Es lo que se denominan retribuciones diferidas.

En definitiva, el nuevo sistema propuesto por el EBEP no se aparta a grandes rasgos de la estructura retributiva existente hasta ese momento, si bien otorga un amplio margen de discrecionalidad a las distintas Comunidades Autónomas, para que sean ellas las que libremente perfilen su propio régimen retributivo en lo que a retribuciones complementarias se refiere, en consonancia con lo que propuso la Comisión para el estudio y preparación del EBEP⁶⁸.

⁶⁷ De conformidad con el artículo 29, el porcentaje de la masa salarial que podrá destinarse a estas retribuciones diferidas será fijado por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

⁶⁸ Dicha Comisión, en el punto 73 de su Informe señalaba que el EBEP «debe reconocer a las leyes que regulen la función pública del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local o sectores determinados de ella, la posibilidad de establecer su propio modelo de retribuciones complementarias, vinculándolas sea a la progresión alcanzada en la carrera, sea a las características del puesto, actividad o funciones que desempeñe el funcionario, en atención, en su caso, a sus diferentes factores o componentes, sea a través de fondos sociales o de salarios diferidos, sea en atención a la productividad o rendimiento de cada funcionario en el ejercicio de su cargo». Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005, pp. 156-158.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO CAMPOY, M.: «Pasado, presente y futuro de la Función Pública española». *Cuadernos Económicos de Información Comercial Española*, n.º 13, 1980, pp. 20-81.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J.: «La Función Pública Española: evolución histórica y situación actual», en VV. AA.: *Administración y Función Pública en Iberoamérica*, INAP, Madrid, 1989.
- ÁLVAREZ-GENDÍN, S.: «El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Revista de Administración Pública*, n.º 39, 1962, pp. 93-126.
- ARLEGUI BRAVO, R.: *Derechos y deberes de los funcionarios*, Pamplona, 1977.
- ARROYO YANES, L. M.:
— *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
— *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
— «Presente y futuro de la carrera administrativa de los funcionarios públicos», *Anales de la Universidad de Cádiz*, n.º 11, 1996, pp. 219-252.
— «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo Estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», en VV. AA.: *Las reformas administrativas en la II República*, V Seminario de Historia de la Administración, INAP, Madrid, 2009.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Origen y consolidación de la administración liberal española (1838-1900)*, INAP, Madrid, 2012.
- BARRACHINA JUAN, E.: *La Función Pública. Su Ordenamiento Jurídico*, Parte General I, PPU, Barcelona, 1991.
- BENEYTO, J.: *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Aguilar, Madrid, 1958.
- BLANCO GAZTAÑAGA, C.: «La carrera administrativa». *Revista Presupuesto y Gasto Público* 41/2005: 199-210, Instituto de Estudios Fiscales, 2005, pp. 199-210.

- BRAVO MURILLO, J.: *Mi testamento político, o sea el discurso que pronuncié el 30 de enero de 1858*, Política y Administración en la España isabelina (texto comentado por J. L. Comellas), Madrid, 1970.
- BULLÓN DE MENDOZA, A.: *Bravo Murillo y su significación en la política española: estudio histórico*, Madrid, 1950.
- CARRASCO CANALS, C.: *La burocracia en la España del s. XIX*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.
- CASTILLO BLANCO, F. A.:
- *El sistema retributivo en la Función Pública Española*, Marcial Pons, Madrid, 2002.
 - *Función Pública y poder disciplinario del Estado*, Civitas, Madrid, 1992.
 - «Luces y sombras del complemento de productividad: ¿un concepto retributivo inaplicado?» *Justicia Administrativa*, n.º 8, 2000, pp. 5-24.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: (1918). *Diario de Sesiones de las Cortes*. Apéndice 7.º al n.º 66, p. 1.
- (1984): *Diario de Sesiones*. Comparecencia del Ministro de la Presidencia. II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 91, 14 de febrero de 1984.
 - *Dossier Serie Legislativa* n.º 121 (V Legislatura) sobre incompatibilidades, 1994
- CONSEJO DE ESTADO: *Dictamen* de 19 de enero de 1866.
- *Informe de 4 de junio de 1998 relativo al anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública* (Dossier 150 – 1999).
- CRESPO MONTES, L. F.: «Valoración de los principios inspiradores de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado» en VV. AA.: *Estudios en Homenaje al profesor López Rodó*, Universidad de Santiago de Compostela-UCM-CESIC, Madrid, 1972.
- *Mitos y ritos de la Administración Española*, INAP, Madrid, 2003.
- CUESTA DE LA HOZ, A.: «Incompatibilidades de los funcionarios», *Cuadernos de Documentación*, INAP, mayo, 1984, pp. 51-52.
- DE LA CRUZ FERRER, J.: *La Función Pública Superior en Estados Unidos*, Madrid, 1984.
- DE NIEVA, J. M.: *Colección Legislativa del Rey Fernando*, tomo 8, Imprenta Real, Madrid, 1824.
- DE LA OLIVA DE CASTRO, A.: «La articulación en Cuerpos en la Función Pública española», *Documentación Administrativa*, núm. 96, 1965, pp. 11-58.
- DE LA OLIVA CASTRO, A. y GUTIÉRREZ REÑÓN, A.: «Los cuerpos de funcionarios», *Documentación Administrativa*, n.º 124, Madrid, 1989, pp. 11-70.
- DE LA VALLINA VELARDE, J. L.: «La Reforma Administrativa de López Rodó» en VV. AA.: *Reformistas y Reformas en la Administración española*, INAP, Madrid, 2005.

- DEL MORAL RUIZ, J.: «Las funciones del Estado y la articulación del territorio nacional» en VV. AA.: *Estado y territorio en España. 1820-1930*, Catarata, Madrid, 2007.
- DÍEZ MORENO, F.: «La Ley de medidas urgentes para la reforma de la función pública», *Revista Presupuesto y Gasto Público* n.º 20, 1984, pp. 121-128.
- ESCUIN PALOP, V. M.: *El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, INAP, Alcalá de Henares, 1986.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M.: *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Estudios de Relaciones Laborales, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2006.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO, C. J.: «La carrera civil de la Real Hacienda», *Hacienda Pública Española*, n.º 87, Madrid, 1984, pp. 263-273.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *La movilidad en la Función Pública: entre la estabilidad y la eficacia en la gestión*, Cinca, Madrid, 2004.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X.: *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2002.
- FINNAN, W. F. y DEAN, A. L.: «Procedimientos para la preparación y realización de reformas administrativas», *Revista de Administración Pública*, n.º 21, 1956, pp. 189-214.
- FUERTES SUÁREZ, J. L.: *Función Pública, reforma administrativa y estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1980.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E: *Apuntes de Derecho Administrativo. Tomo V*. Universidad Complutense-Facultad de Derecho, Madrid, 1970.
- *La Función Pública en España*, Conferencia pronunciada en la Universidad de París, 1, 1972.
- GARCÍA GALLO, A.: «El Estatuto de los empleados públicos según los Reales Decretos de 1844 y 1852», *Anuario de Historia del Derecho Español*, n.º 41, 1971, pp. 865-898.
- GARCÍA PASCUAL, P.: «Evolución y situación actual del Estatuto de Funcionarios en España», *Revista Documentación Administrativa*, n.º 4, Madrid, 1958, pp. 31-38.
- «El Real Decreto de 7 de febrero sobre la carrera civil de los empleados de la Real Hacienda», *Documentación Administrativa* n.º 81, Madrid, 1989, pp. 75-78.
- GARCÍA TREVIJANO FOS, J. A.: «Un desconocido precedente de la Función Pública Española: el Estatuto O'Donnell de 1866», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, n.º 2-3, 1969, pp. 141-149.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A.: «Las Incompatibilidades de los funcionarios públicos (1810-1983)», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, n.º 21, Madrid, 1984, pp. 113-158.

- GARRIDO FALLA, F.: *La nueva legislación sobre funcionarios públicos*, INAP, Alcalá de Henares, 1964.
- «La clasificación de los puestos de trabajo y la reforma administrativa», en VV. AA.: *Clasificación de puestos de trabajo*, PG-SGT, Madrid, 1965.
- «La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 13, INAP, Madrid, 1977, pp. 201-209.
- «Las incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia*, vol. 15, Madrid, 1985, pp. 131-152.
- *Reformas de la Función Pública*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1985.
- GIL IBÁÑEZ, J. L.: «La evolución histórica de la regulación de las incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Revista Actualidad Administrativa* n.º 14/4, Madrid, 1994, pp. 221-234.
- GONZÁLEZ ANTÓN, R.: *Catálogo de disposiciones legales sobre administración y función pública: 1806-1834*, MAP, Madrid, 1996.
- *Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)*, MAP, Madrid, 1996.
- GONZÁLEZ-HABA, V. M. y ÁLVAREZ RICO, M.: *Administración y Función Pública en España*, Dykinson, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, E.: *Luis López Ballesteros (1752-1853) Ministro de Hacienda de Fernando VII*, Fundación Barrié de la Maza, La Coruña, 1986.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P.: «Don Luis López Ballesteros e a Administración Española», *III Simposio de Historia da Administración Pública*, Santiago de Compostela, 1996, pp. 61-78.
- GORROCHATAGUI Y ALONSO, E.: «La descripción y clasificación de puestos de trabajo en la Administración pública española», *RICA*, vol. XXX, 1964, pp. 345-353.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A.: «El sistema de retribución por complementos», *Documentación Administrativa*, vol. 101-102, Madrid, 1966, pp. 69-80.
- «El sistema de selección de los funcionarios públicos», *Documentación Administrativa*, n.º 103, Madrid, 1966, pp. 29-53.
- «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Documentación Administrativa*, 210-211, INAP, Madrid, 1987, pp. 29-70.
- INAP (2005): *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, 2005.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Cuerpos generales versus cuerpos especiales: la fragmentación de la función pública española en el siglo XIX», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 23, Bilbao, 1989, pp. 81-109.
- *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)*, INAP, Madrid, 1989.

- «El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de función pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 69, Bilbao, 2004, pp. 129-160.
- JORDANA DE POZAS, L.: «Bravo Murillo y los funcionarios públicos», en VV. AA. *Primer centenario de Don Juan Bravo Murillo*, Madrid, 1952.
- «Situación y necesaria reforma del Estatuto de los funcionarios públicos», en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia*, Madrid, 1952.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, J. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M.: *Las retribuciones de los funcionarios públicos*, Asociación Española de Administración Pública, Madrid, 1979.
- LINDE PANIAGUA, E.: *Notas sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público*, Colex, Madrid, 2008.
- LOBATO BRIME, F.: «Las retribuciones de los funcionarios públicos», *Revista Municipalia* n.º 338, Madrid, 1983, pp. 19-22.
- LÓPEZ-CHAVES y CASTRO, I.: «As reformas de López Ballesteros na Función Pública», *III Simposio de Historia da Administración Pública*, Santiago de Compostela, 1996, pp. 115-124.
- LÓPEZ RODÓ, L.: «La reforma administrativa en España», *Documentación Administrativa*, n.º 1, INAP, Madrid, pp. 6-14.
- MAP (1997): *Modelos de Función Pública Comparada*, Secretaría de Estado para la Administración Pública, Madrid, 1997.
- MAP: *Estudio DELPHI. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*, Inspección General de Servicios de la Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Madrid, 1990.
- MANZANA LAGUARDA, R.: *Derechos y deberes de los Funcionarios Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- *La nueva Función Pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Valladolid, 1999.
- MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I.: «Del Estatuto de 1918 a la reforma de López Rodó: los coletazos del Spoil System en el Derecho Funcionarial Español», *Anuario jurídico y económico escorialense*, Real Centro Universitario Escorial-María Cristina, San Lorenzo del Escorial, 1992, pp. 163-191.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J. E.: «Las bases del sistema español de incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Documentación Administrativa* n.º 195, Madrid, 1982, pp. 139-169.
- MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Régimen jurídico de los funcionarios*, Tecnos, Madrid, 2001.

- MENDOZA OLIVÁN, V.: «La ordenación de las incompatibilidades en la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado», *Documentación Administrativa*, n.º 77, Madrid, 1964, pp. 51-63.
- MESEGUER YEBRA, J.: *El régimen de las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, Bosch, Barcelona, 2002.
- MORELL OCAÑA, L.: «Las reformas administrativas de Maura», en VV. AA.: *Reformistas y reformas en la Administración española*, INAP, Madrid, 2005.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: «Las situaciones administrativas de los funcionarios en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública», *Revista Española de Derecho Administrativo* n.º 48, Madrid, 1985, pp. 525-561.
- «A selección dos funcionarios públicos de 1808 a 1964», *III Simposio de Historia da Administración Pública*, Santiago de Compostela, 1996, pp. 79-98.
- MUÑOZ LLINÁS, J. I.: «Los sistemas de carrera y movilidad administrativa en el modelo español de Función Pública: análisis y propuestas», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27, Madrid, 2012, pp. 261-275.
- «La carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918», *Revista de Derecho UNED*, Madrid, 2013, pp. 539-562.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa* n.º 182, abril-junio 1979, INAP, Madrid, pp. 97-113.
- *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1981.
- NIGRO, F. A.: *Administración de personal*, Estudios Administrativos, Madrid, 1966.
- NIETO GARCÍA, A.: *La retribución de los funcionarios públicos en España, Historia y actualidad*, Revista de Occidente, Madrid, 1967.
- *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984.
- *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986.
- «La carrera administrativa», *Cuadernos de Derecho Judicial* n.º 7, CGPJ, Madrid, 1993, pp. 11-44.
- *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984.
- OECD (2003): *Managing Senior Management: Senior Civil service reform in OECD member countries*, París, 2003.
- OLIAS DE LIMA, B. (coord.): *La gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, 1995.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (coord.): *Las Reformas Administrativas en la II República*, V Seminario de Historia de la Administración, INAP, Madrid, 2009.
- OVEJERO ÁLVAREZ, J. M.: «La retribución del funcionario público», *Documentación Administrativa* n.º 14, Madrid, 1959, pp. 71-78.

- PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho de la Función Pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Tecnos, Madrid, 1990.
- *Derecho de la Función Pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, Madrid, 2001 y 2011.
- «Derechos y deberes de los Funcionarios Públicos», en Rodríguez Arana Muñoz (Dir.), *La Administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002.
- «Derecho a la carrera y promoción interna», en Sánchez Morón, M. (coord.) *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- *El nuevo Estatuto del empleado público*, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- «La degeneración del modelo de Función Pública», en Rodríguez-Arana Muñoz, J. (Dir.), *La Administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002.
- *Derecho del Empleo Público*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995.
- PARRADO DÍEZ, S.: *Sistemas Administrativos Comparados*, Tecnos, Madrid, 2002.
- PÉREZ MARCOS, R. M. y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. D.: *Introducción a la Historia de la Administración en España*, UNED, Madrid, 2003.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.: «El nuevo sistema retributivo de los funcionarios públicos y su aplicación», *Revista de Administración Pública*, n.º 111, Madrid, 1986, pp. 345-372.
- PRO RUIZ, J.: *Bravo Murillo: Política de orden en la España Liberal*, Síntesis, Madrid, 2006.
- RIVAS SANTIAGO, N.: *Luis López Ballesteros: gran ministro de Fernando VII*, Mediterráneo, Madrid, 1945.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (Dir.): *La Administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (Dir.): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, Tecnos, Madrid, 1995.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 2008.
- SARMIENTO LARRAURI, J. I.: «Las Situaciones Administrativas de los funcionarios públicos», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 19, 1988, pp. 233-243.
- «Estatuto O'Donnell», *Revista Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid*, n.º 94, Madrid, 1999-2000, pp. 203-218.
- SARRIÓN GUALDA, J.: «Métodos de formación y técnicas de selección del funcionario público en nuestro siglo XIX», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 10, vol. I, pp. 63-86.

- SERRANO GUIRADO, E.: «Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios», *Revista de Administración Pública*, n.º 19, pp. 59-82.
- SUÁREZ, F. (dir.): *Documentos del Reinado de Fernando VII. Luis López Ballesteros y la Hacienda entre 1823-1832*, Universidad de Navarra / CSIC, Pamplona, 1970.
- SUAY RINCÓN, J.: «Potestad disciplinaria», en VV. AA.: *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M.: *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Madrid, 1992.
- VALLEJO POUSADA, R.: «La reforma de la Hacienda de López Ballesteros y el origen de la regulación del delito fiscal en la España contemporánea», *Revista Anuario de Historia del Derecho Español*, t. 67, vol. II, Madrid, 1997, pp. 1790-1809.
- VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E.: *Dirección y Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 2009.

APÉNDICE DOCUMENTAL

- Real Decreto de 7 de febrero de 1827, clasificando a los Empleados de la Real Hacienda (Estatuto de López Ballesteros) (*Gaceta de Madrid*, núm. 21, de 17 de febrero de 1827).
- Real Decreto de 18 de junio de 1852, fijando las bases que han de observarse para el ingreso y ascenso en todos los empleos de la Administración activa del Estado (Estatuto de Bravo Murillo) (*Gaceta de Madrid*, núm. 6.752, de 20 de junio de 1852).
- Real Decreto de 4 de marzo de 1866, aprobando el Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública (Estatuto de O'Donnell) (*Gaceta de Madrid*, núm. 69, de 10 de marzo de 1866).
- Ley de Bases, de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración civil del Estado (Estatuto de Maura) (*Gaceta de Madrid*, núm. 205, de 24 de julio de 1918).
- Real Decreto de 7 de septiembre de 1918, aprobando el Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases de 22 de julio último a los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado y al personal subalterno de la misma (*Gaceta de Madrid*, núm. 251, de 8 de septiembre de 1918).

Real decreto de 7 de Febrero de 1827, clasificando á los Empleados de Real Hacienda (Gaceta de Madrid, núm. 21, de 17 de febrero de 1827)

Siendo mi soberana voluntad que los empleados en la carrera civil de mi Real Hacienda *tengan clases conocidas, como sucede en las demas del Estado, y que con arreglo á ellas se determinen los sueldos y distintivos que cada uno ha de tener en lo sucesivo, y el orden de sus ascensos*; habiendo oido a mi Consejo de Estado, y conformándome con su dictámen, he tenido á bien mandar se observen y guarden las reglas contenidas en los artículos siguientes:

1.º Todos los empleados en la carrera civil de mi Real Hacienda se dividirán en cuatro clases, que se denominarán: 1.ª Consejeros; 2.ª Intendentes de Provincia; 3.ª Gefes de administracion; 4.ª Oficiales de Real Hacienda.

2.º Para fijar mas bien la consideracion que han de tener dichos empleados, el orden de los ascensos y sus dotaciones respectivas, se subdividirán las clases 2.ª, 3.ª y 4.ª en las siguientes: La 2.ª en Intendentes de Provincia de primera, segunda y tercera clase. La 3.ª en Gefes de administracion de primera, segunda y tercera clase. Y la 4.ª en Oficiales primeros, segundos, terceros, cuartos, quintos, sextos, séptimos, octavos, novenos, décimos y undécimos.

3.º En cada una de las clases referidas y en sus subdivisiones, se comprenderán no sólo los empleados conocidos hasta ahora con el nombre que se les da, sino tambien todos aquellos que por su ocupacion y calidad deban tener igual representacion.

4.º Los sueldos que correspondrán en lo sucesivo á los empleos contenidos en dichas cuatro clases y en sus subdivisiones, serán los siguientes: 1.ª clase, Consejeros, cincuenta mil reales de vellon; 2.ª clase, Intendentes de Provincia; de primera clase cuarenta mil reales, de 2.º treinta y cinco mil, de 3.ª treinta mil; 3.ª clase, Gefes de administracion; de 1.ª clase veinte y cuatro mil reales, de 2.ª veinte mil, de 3.ª diez y seis mil; 4.ª clase, Oficiales de Real Hacienda; primeros veinte y cuatro mil reales, segundos veinte mil, terceros diez y seis mil, cuartos catorce mil, quintos doce mil, sextos diez mil, séptimos ocho mil, octavos seis mil, novenos cinco mil, décimos cuatro mil, undécimos tres mil. Cuando los Intendentes de Provincia reunan á este concepto el caracter y atribuciones de los de Ejército, gozarán el sueldo anual de cuarenta y cinco mil reales, y los hono-

res y distinciones señalados á este clase.

5.º Las cantidades que se señalan serán pagadas sin rebaja, descuento ni deducción de ninguna especie.

6.º Quedan anuladas y sin efecto sucesivo todas las asignaciones de sobresueldo, gratificación y regalía que dimanen ó se satisfagan de fondos del Estado.

7.º Todos los empleados contenidos en las clases que quedan expresadas serán de mi Real nombramiento, y como tales gozarán los honores, distinciones y preeminencias que respectivamente les correspondan, con arreglo á Reales ordenes.

8.º Del mismo modo tendrán derecho á gozar de los beneficios del Monte pío á que pertenezcan y de las dotaciones que les correspondan, aunque sean jubilados ó cesantes.

9.º Además de las cuatro clases que quedan expresadas habrá otra, que se titulará Subalternos de Real Hacienda, en la cual se comprenderán los Escribientes y Meritorios de las oficinas de todas clases, los Terrenistas, Verederos, Estanqueros, Tolderos y Expendedores de tabacos y demas géneros estancados; los Aforadores, Pesadores y Medidores; los Sobrestantes, Capataces, maestros y maestras de labores de las fábricas de tabacos, sales, salitres, azufre y pólvora; los Aceñeros, Norieros, Bomberos, Arrimadores, Empajadores, Llenadores y Paleadores de Salinas; los Porteros, Porterías, Ordenanzas y Mozos, tanto de las oficinas como de los almacenes y fábricas, y finalmente todos aquellos que con diferentes denominaciones solo prestan un servicio material.

10. Los subalternos de que queda hecha mencion en el artículo que antecede, serán de nombramiento de las Direcciones, ó Autoridades supe-

riores de las rentas en que sirvan.

11. Los salarios de los expresados se arreglarán y uniformarán con consideracion á su ocupacion y responsabilidad; pero sin perder de vista los principios de economía que quedan manifestados.

12. Dichos subalternos gozarán, mientras sirvan, de las gracias y exenciones concedidas ó que se concedieren á los empleados de mi Real Hacienda en general; pero no tendrán derecho á ningun salario si dejaren de servir, cualquiera que sea el motivo.

13. Lo prevenido en el artículo anterior se entenderá tambien para con los Administradores de los ramos decimales y demas que no disfruten sueldo fijo, y sí un tanto por ciento de los productos de las rentas que administren; reputándose estos encargos por meras comisiones, aun cuando para ellas recaiga mi Real nombramiento.

14. No serán comprendidos en la clasificacion de que trata el art. 1 los empleados en el servicio de la Hacienda militar, cuyas clases y dotaciones se uniformarán cuando sea posible con las que se establecen en este decreto, para los que sirven en la Hacienda civil.

15. Tampoco se comprenderán los meros Subdelegados, Asesores, Fiscales, Escribanos y demas subalternos de los Juzgados de la Real hacienda, para cuyas clases se observará tambien lo que queda dispuesto en el art. 12.

16. El Resguardo general de Rentas tendrá tambien su clasificacion y escala particular, en la cual se determinarán sus sueldos y el orden de los ascensos.

17. Todos los empleados en la carrera civil de mi Real Hacienda que lo sean por mi Real nombramiento usarán en lo sucesivo de un uniforme

con las divisas convenientes, para que por ellas se conozca su ocupacion y clase á que pertenecen. A este fin dispondreis se formen los correspondientes diseños, y los presentareis para mi soberana aprobacion cuidando de que sean sencillos y económicos, asi como de que no se confundan con los de otras carreras ni clases.

18. Para fijar el orden gradual de los ascensos con la exactitud y justificacion que corresponde, se formará una escala general y las demas particulares que convengan, con consideracion á la diferente naturaleza de los empleos y de los ramos que constituyen mi Real Hacienda.

19. En dichas escalas se comprenderán por el orden de clases de menor á mayor todos los empleos que respectivamente corresponda á cada una, y todos se enlazarán de tal modo que formen la general, por la cual puedan llegar al último término de la carrera los empleados que mas se distinguen y sobresalgan en ella por su saber, aplicacion y conducta.

20. Los empleados comprendidos en una escala particular ascenderán en ella misma, segun sus clases y antigüedad, y tendrán opcion á pasar á otra con estas mismas consideraciones, siempre que acredite previamente estar adornados de los conocimientos y circunstancias que requieren los destinos contenidos en la escala á que

intenten pasar ó á que Yo tenga á bien trasladarlos.

21. Las propuestas dentro de una misma clase se harán por rigurosa antigüedad, á no mediar alguna justa causa que lo impida; pero para pasar de una clase á otra, se estará al mayor mérito y capacidad acreditada entre los que ocupen la inmediata anterior á la en que ocurra la vacante, prefiriendo siempre la antigüedad en igualdad de circunstancias.

22. Cuando el empleo vacante sea de aquellos que requieren la presentacion de fianzas, y el empleado á quien por su antigüedad y demas cualidades corresponda ser propuesto para él manifestase no poder darlas, la propuesta se hará en el siguiente de la escala que se halle en disposicion de afianzar completamente la responsabilidad del destino, sin que esta postergacion sea trascendental á la opcion de los demas empleos que no exijan fianzas.

23. Lo prevenido en el artículo anterior sera tambien aplicable á los casos en que el empleo vacante requiera conocimientos facultativos, en los cuales será propuesto el empleado que los tenga, y se halle mas inmediato en la escala. Tendreis lo entendido, y dispondreis lo necesario á su puntual cumplimiento.—Dado en el Real Sitio del Pardo á 7 de Febrero de 1827.—A don Luis Lopez Ballesteros.

Real decreto de 18 de Junio de 1852, fijando las bases que han de observarse para el ingreso y ascenso en todos los empleos de la Administración activa del Estado (Gaceta de Madrid, núm. 6.572, de 20 de junio de 1852).

Señora: Facultad es del Trono, según el art. 45 de la ley fundamental de la Monarquía, el nombramiento de los funcionarios de la Administración, facultad que es precisa consecuencia de las atribuciones que ya le confiere el art. 43 para ejecutar las leyes y mantener el orden público, pues si ha de ejercerlas cumplidamente, necesita empleados de su confianza, toda vez que sin ellos no fuera justo hacer pesar sobre el Gobierno en la mayor parte de los casos, ni la responsabilidad moral que exige la opinión, ni la material que impone el art. 42 de la Constitución del Reino.

Ni V. M., ni sus Ministros, reputan la facultad de nombrar los empleados como un derecho establecido para su particular conveniencia, sino que lo consideran, por el contrario, como un deber de difícil cumplimiento que obliga á buscar cuidadosamente las personas mas á propósito para el desempeño de los cargos públicos.

Para regularizar cual conviene el ejercicio de esta facultad, urge fijar definitivamente las bases generales, según las que han de verificarse el ingreso y los ascensos en todos los servicios de la Administración activa del Estado.

El Gobierno desea que esta reforma sea objeto de ley, y al efecto ha consultado al Consejo Real; pero juzga que entre tanto conviene establecer ciertas reglas generales que, estando dentro de los límites del poder ejecutivo llenan provisionalmente los fi-

nes que se propone alcanzar, y que cada Ministerio aplicará en su ramo, previa la aprobación de V. M., y con arreglo á la índole especial de sus dependencias.

Tal pensamiento, Señora, ha precedido al proyecto de decreto que hoy el Gobierno, tiene la honra de proponer á la alta aprobación de V. M.

Interesa ante todas las cosas al buen orden y disciplina de los empleados, clasificarlos de una manera terminante y clara. Así, cada cual sabe el lugar que ocupa en la escala administrativa, los derechos que está llamado á disfrutar, y los deberes que está encargado de cumplir.

Una deplorable experiencia ha venido á demostrar que el no exigir requisitos y condiciones necesarias para la entrada en la carrera de la Administración, equivalía á constituir los destinos en patrimonio del favor, y á convertir por otra parte la práctica en ciega rutina.

Los que en lo sucesivo hayan de ser admitidos en la clase de aspirantes, plantel de la carrera administrativa, habrán de poseer las cualidades y conocimientos propios de una esmerada educación elemental, y á mas los especiales al servicio que tratan de emprender.

La categoría de oficial es la inmediata que se establece en la escala de los funcionarios de la Administración activa. Ya ella requiere mayor y mas probada aptitud. Por esto es preciso que los que deseen adquirir este ca-

rácter, reunan, á cualidades superiores, instruccion mas vasta y escogida.

Para aspirar á la categoría de Jefe de negociado, se exige haber practicado seis años, por lo menos, en las clases inferiores con buenas notas. Introdúcese, sin embargo una excepcion en favor que se hallen investidos con los grados académicos de doctores ó licenciados, ú otro título ó diploma análogo de capacidad, porque á proporcion que los destinos van creciendo en importancia, la capacidad y la ciencia se van haciendo mas necesarias que la práctica minuciosa de las oficinas. Por eso tambien las plazas de las dos primeras categorías que e establecen, podrán en ciertos casos conferirse al talento y mérito sobresalientes, pues por conveniente que sea en general acreditar por el tiempo la suficiencia, sería indisculpable estorbar al genio los medios de abrirse paso y colocarse donde su inclinacion le lleve, y la pública utilidad lo reclama.

Con arreglo á estos principios se confieren tambien los ascensos debiendo proveerse dos terceras partes de las vacantes por rigurosa antigüedad, y la tercera restante por eleccion. Así en los ascensos, como en los ingresos, se establecen tales formalidades y condiciones, que no será facil que falseando los principios que sirven de base á esta reforma, el favor arrebate su lugar al mérito, y la ignorancia se sobreponga al saber.

La reserva que se hace de cierto número de empleos en la Península á los naturales de Ultramar, tan españoles y leales á su patria como los nacidos en Castilla, es una disposicion cuya justicia y conveniencia no necesita el Gobierno encaracar á la rectitud y penetracion de V. M.

Concluye por fin Señora, este proyecto de decreto con la prescripcion

de ciertas reglas para el abono de sueldos que fijen con claridad los derechos de los empleados, evitando abusos que, con perjuicio de los intereses del Estado, se han experimentado hasta ahora, y con la de aquellas disposiciones de transicion que supone y lleva consigo el establecimiento de toda reforma.

Dígnese, por tanto, V. M. dispensar su Real aprobacion al adjunto proyecto de decreto que, con acuerdo del Consejo de Ministros, tengo la honra de presentar á V. M.

Madrid 18 de junio de 1852.—Señora.—A L. R. P. de V. M.—Juan Bravo Murillo.

REAL DECRETO

Conformándome con lo que, de acuerdo con el parecer del Consejo de Ministros, me ha propuesto su Presidente, vengo a decretar:

Artículo 1.º Los empleados de la Administracion activa del Estado, salvas las excepciones que se expresarán después, se dividirán en las categorías siguientes:

- 1.º Jefes superiores.
- 2.º Jefes de Administracion.
- 3.º Jefes de negociado.
- 4.º Oficiales.
- 5.º Aspirantes á oficial.

Los subalternos no tienen el carácter de empleados públicos para los efectos de este decreto, salvos los derechos adquiridos.

Art. 2.º La clasificacion de las categorías se hará por Ministerios, y en cada uno de estos por ramos, uniendo los que sean de una misma índole y naturaleza, y separando los que no tengan entre sí la conveniente relacion ó analogía.

Art. 3.º Para colocar á los empleados en la categoría respectiva, se

atenderá á la índole, importancia y trascendencia de los cargos con sueldo del Erario, ya se desempeñen sus funciones en la Administración central ó en la provincial.

Art. 4.º Los empleados de cada categoría, tendrán los mismos honores y consideraciones aunque disfruten sueldos diferentes.

Art. 5.º Los empleados de las cuatro primeras categorías podrán ser jubilados por imposibilidad absoluta de servir, aunque hayan entrado en los empleos despues de la publicación de la ley de presupuestos de 1845.

Los que se hallen en este último caso, no tendrán derecho á sueldo de cesantía con arreglo á la misma ley, pero disfrutarán las consideraciones de los empleos en que cesaren.

Al tiempo de conceder la jubilación, se podrá conceder tambien al jubilado, como recompensa de los buenos servicios y merecimientos, los honores de la categoría superior inmediata, con exención del pago de media anata.

Art. 6.º Los comprendidos en la 5.ª categoría, y los subalternos ó dependientes, no tendrán opción a sueldo de cesantía ó jubilación, ni á pensión de monte pío sus familias, salvo los derechos adquiridos; pero se abonarán para cesantía y jubilación los años servidos en cargos correspondientes á dicha 5.ª categoría.

Art. 7.º Los funcionarios de la 1.ª categoría tendrán el mismo tratamiento que los Consejeros Reales, y el de Señoría los de la 2.ª, salvo el superior que por otros conceptos personales pueda corresponderles.

Sin embargo, el funcionario de mayor gerarquía no dará al inferior en sus relaciones oficiales tratamiento superior al que el mismo tenga por razón de sus funciones ó por otro concepto.

Art. 8.º Los empleados de la 1.ª categoría usarán el uniforme de los Ministros del extinguido Consejo de Hacienda; los de la 2.ª el correspondiente á oficiales de las Secretarías del Despacho que eran al propio tiempo Secretarios con ejercicio de decretos; los de la 3.ª el de meros oficiales de las propias secretarías del Despacho; los de la 4.ª el de oficiales de Archivo de los Ministerios; los de la 5.ª categoría y los subalternos, no usarán de uniforme alguno, excepto aquellos que por su servicio especial les esté señalado.

Los empleados actuales podrán usar el uniforme que hoy tienen mientras no pasen á categoría superior.

Art. 9.º Los empleados de la primera categoría disfrutarán al menos 50,000 rs. de sueldo.

Los de la segunda tendrán 40,000, 35,000, 30,000 y 26,000.

Los de la tercera, 24,000, 20,000 y 16,000.

Los de la cuarta 14,000, 12,000, 10,000, 8,000 y 6,000.

Y los de la quinta 5,000, 4,000 y 3,000.

Los sueldos de los subalternos no quedarán sujetos á escala determinada, mediante que á esta clase deben corresponder todos aquellos que con diferentes denominaciones solo presen un servicio material, cualquiera que sea la asignación ó premio que se les señale.

Art. 10. Todas las dependencias de la Administración activa se reglamentarán con sujeción á la escala de sueldos contenida en el artículo anterior, cuidando al verificarlo de que ninguno de los empleados actuales descienda del sueldo que en el día goce, y de que tampoco se excedan los créditos que en el presupuesto tengan asignado las mismas dependencias.

Art. 11. El nombramiento para empleos de las dos primeras categorías se hará por Real decreto, y para los de las otras dos siguientes por Real orden. Los empleados de la quinta categoría y los subalternos serán nombrados por los respectivos Jefes.

Art. 12. En todas las categorías se ingresará por el sueldo inferior a ellas.

Art. 13. Para ser aspirante á oficial con sueldo ó sin él se requiere, además de las otras cualidades y circunstancias que exija la índole particular de las respectivas funciones:

1.^a Tener diez y seis años cumplidos.

2.^a Acreditar buena conducta moral.

3.^a Tener título académico ó diploma que presuponga estudios, y la conveniente preparacion, ó haber obtenido calificación favorable en exámen público.

Art. 14. Los exámenes se verificarán en la Córte y en las provincias ante las personas que designen los reglamentos de cada Ministerio.

Art. 15. Todos los años se señalará por los Ministerios la época en que han de celebrarse los exámenes, anunciándose con la anticipacion conveniente en la Gaceta y en el Boletín oficial.

Art. 16. Las calificaciones serán:
Aprobado por unanimidad con mérito sobresaliente.

Aprobado por unanimidad.

Aprobado por mayoría.

Reprobado.

La votación se verificará por papeletas.

Art. 17. Se formará una lista de los examinados para las plazas de aspirantes que hubieren obtenido nota de aprobados por unanimidad con mérito sobresaliente; otra de los que

lo hubieren sido por unanimidad, y otra de los que lo fueren por mayoría. En igualdad de circunstancias serán preferidos los que hayan obtenido mejor censura, los que disfruten sueldo ó pension del Estado, y los que hayan servido con buena nota en el Ejército ó Armada.

Art. 18. Los aprobados para plazas de aspirantes, á quienes no se pudiese colocar por no haber vacante, podrán servir temporalmente sin sueldo en las oficinas, si así lo solicitaren. En este caso se les computará el tiempo que sirvan de esta manera como de servicio efectivo para los adelantos de su carrera, y en ellos deberán proveerse necesariamente las primeras vacantes, si no desmerecieren por su conducta.

Art. 19. Las plazas de oficial en su primer ingreso se proveerán por oposicion, y para ser admitido á ella será preciso que el interesado haya sido aprobado de aspirante, ó que haya obtenido título ó diploma de capacidad, con arreglo al párrafo 3.^o del art. 13.

Sin embargo, podrá conferirse á estos últimos, á los aspirantes y á los auxiliares que tengan la conveniente aptitud, sin previa oposicion, hasta la tercera parte de las vacantes de esta categoría.

Art. 20. Las oposiciones serán públicas, y los ejercicios versarán acerca de las materias que se expresen en el respectivo programa y edicto convocatorio.

Art. 21. Para ingresar en la tercera categoría se necesita tener cualquiera de las circunstancias siguientes:

1.^o Contar al menos seis años de servicio con buena nota en las categorías de aspirante y oficial, y de ellos dos al menos en esta última.

2.^o Tener el grado de licenciado ó doctor en cualquiera facultad, ú

otro título ó diploma análogo de capacidad.

Art. 22. Para ingresar en cualquiera de las dos categorías primeras se necesita haber servido al menos cuatro años en la inferior inmediata.

Art. 23. Sin embargo, por mérito sobresaliente, servicios y circunstancias extraordinarias ó servicios eminentes, podrán ser promovidos á la categoría inmediata hasta una tercera parte de los empleados de ella, aunque no tengan el tiempo de servicio que se prefija en los dos artículos precedentes.

Art. 24. Los empleos de la primera y segunda categoría se conferirán siempre por eleccion; y los de la tercera y cuarta, dándose dos terceras partes á la eleccion y una á la antigüedad.

Art. 25. En las categorías en que pueda hacerse sin inconveniente para el servicio público, se señalará un determinado número de plazas de ingreso, que se conferirán precisamente á militares de la correspondiente graduación y aptitud.

Art. 26. También se destinará en cada clase de las subalternas el conveniente número de plazas para sargentos, cabos y soldados licenciados que hayan servido con buena nota.

Art. 27. En cada categoría del respectivo ramo se optará al sueldo superior de la misma entre los que disfruten el inferior inmediato: 1.º Por orden de rigurosa antigüedad. 2.º Por eleccion. De cada tres vacantes se darán dos á la antigüedad y una á la eleccion.

De seis vacantes correspondientes á la eleccion, dos al menos, se proveerán en cesantes, mientras los haya calificados de aptos para el servicio, prefiriéndose en igualdad de circunstancias á los que disfruten sueldo de cesantía ó pension del Estado.

Art. 28. De la misma manera se destinará en las diversas carreras el conveniente número de empleos para naturales de las provincias de Ultramar adornados de las circunstancias apetecidas, cuyas circunstancias y merecimientos serán calificados previamente por el Consejo de Ultramar.

Art. 29. Los ascensos y los nombramientos para empleos de todas las categorías se publicarán en la Gaceta ó en los Boletines oficiales del respectivo Ministerio ó provincia, con una ligera reseña de las circunstancias de los nombrados, expresando en su caso si el turno corresponde a la antigüedad ó á la eleccion.

Art. 30. Se publicará asimismo anualmente en los Boletines el escalafon de todas las categorías y ramos, y los nombres de los sujetos que hayan sido aprobados en los exámenes para aspirantes y en las oposiciones para oficiales, expresando su respectiva censura.

Art. 31. Se pasará tambien anualmente á los respectivos Ministerios, por la Presidencia del Consejo de Ministros, nota de los sujetos calificados por el Consejo de Ultramar para los empleos que con arreglo al art. 28 han de conferirse necesariamente á los naturales de aquellos países.

Art. 32. Para que pueda cumplirse lo dispuesto en los arts. 25 y 26 se pasará por el Ministerios de la Guerra á los demás á que corresponda, al principio de cada año, nota de los militares que reúnan las circunstancias para los cargos destinados exclusivamente á dichas clases por este decreto.

Art. 33. A fin de que se descargue el trabajo de los Consejos Real y provinciales, sometiendo únicamente á su dictámen los negocios graves, cuya resolucion no pueda dictarse conforme á las leyes y reglamentos sin

prévia audiencia de dichos Cuerpos, se establecerá un Consejo ó Junta de Jefes en cada Ministerio y oficina general y provincial, compuesta segun se estime mas conveniente en el reglamentos de los respectivos Ministerios. Corresponderá á estas Juntas o Consejos: 1.º Ejercer funciones disciplinarias sobre los empleados de su respectiva oficina y dependencias. 2.º Calificar el mérito, servicio y circunstancias de los empleados y subalternos de las mismas. 3.º Hacer las propuestas para los empleos que se designen en dichos reglamentos. 4.º Formar las hojas de servicio y los escalafones de los empleados. 5.º Dar su dictamen en todos los negocios en que el Jefe de la respectiva oficina estime conveniente oír á la Junta.

Art. 34. Las correcciones que podrán imponer las Juntas á los empleados, seran: 1.º Represion privada por el respectivo superior jerárquico. 2.º Suspension de empleo y sueldo, cuando se proponga la serparacion. 3.º Privacion de sueldo hasta dos meses.

Art. 35. El derecho á percibir el sueldo de un destino, se adquiere con la toma de posesion.

En los ascensos de las oficinas se entiende tomada la posesion el día en que el Jefe comunica la órden al interesado.

Art. 36. El empleado disfrutará el sueldo del destino anterior hasta que tome posesion del nuevo; mas si excediere el plazo señalado al efecto, perderá todo derecho á sueldo desde que cesó en el primero, aun cuando obtenga Real habilitacion para lo sucesivo.

Art. 37. Los empleados en destino de residencia fija que sin salir de ella fueren nombrados para servir en comision otro destino de sueldo superior, disfrutarán de este durante su desempeño.

Art. 38. Cuando un empleado sea nombrado para servir en comision un destino que se halle fuera de su residencia fija, disfrutará desde el día de su salida hasta el de su regreso, ambos inclusive, el de su propio empleo y una cuarta parte mas.

Si la comision no fuere para punto determinado, ó exigiere un largo viaje, cuyos gastos no puedan cubrirse con aquella asignacion, se señalará de Real órden la cantidad que por indemnizacion deba satisfacerse.

En ningun caso se abonará aumento de sueldo por comisiones no autorizadas expresamente por Reales órdenes.

Art. 39. A los que disfrutaren licencia concedida por la Autoridad competente, y por causa de enfermedad suficientemente justificada, se les abonará el sueldo por entero; y si obtuvieren prórroga por la licencia, no gozarán durante ella mas que medio sueldo, y ninguno en la prórroga.

Cuando por razon de salud se usare de mas de tres meses de licencia, y de cuarenta y cinco días por cualquiera otra causa, no se contará el exceso por tiempo de servicio para cesantías y jubilaciones.

Dentro de un año no se concederán licencias por mas plazos de tres meses, la mitad de primera concesion, y la otra mitad de prórroga, á no ser por causa de salud.

Art. 40. El empleado suspenso del ejercicio de su destino por providencia administrativa, disfrutará de medio sueldo.

Si á la suspension acompañaren procedimientos judiciales por alcanes ó malversacion de efectos ó causales públicos, no se hará abono de sueldo alguno al encausado. Si el encausamiento fuere por efecto de otros delitos, gozará el empleado del sueldo que como cesante le corresponda

hasta la sentencia, sin derecho, aun cuando esta fuere absolutoria, á reclamar del Tesoro público otros abonos.

Art. 41. Los empleados de la Administración pública contraen la obligación de servir sus destinos en cualquier punto que se les señale de la Península é islas adyacentes, siempre que no desciendan de clase ni se les exija aumento de fianza.

Si algun empleado, que por corresponderle obtuviere ascenso, alegare causa fundada para no trasladarse de un punto á otro, podrá el Gobierno atender á las razones que exponga, conservándole en la clase en que estuviere y confiriendo el ascenso al que le siga en la escala.

Art. 42. Las sentencias absolutorias de los Tribunales en causas criminales, formadas á los empleados, no les confieren derecho á reposicion en sus destinos.

Art. 43. Ningun empleado tiene derecho á exigir la manifestacion de los documentos que hayan motivado su separacion, suspension ó traslacion, ni tampoco á pedir formacion de causa, cuando estas medidas no tuvieren otro carácter que el administrativo.

Art. 44. Las disposiciones del presente decreto, que principiarán á regir el 1 de Octubre de este año, no son aplicables por regla general:

1.º A los Consejeros y demás funcionarios de la Administración consultiva.

2.º A los Gobernadores de provincia.

3.º A los empleados de la carrera diplomática fuera de España.

4.º A los Magistrados, Jueces, ministerio fiscal y otros funcionarios del orden judicial que estén en condiciones especiales.

5.º Al profesorado.

6.º A los ingenieros civiles y de minas.

7.º A la carrera de las armas, á las oficinas militares del Ejército y Armada, mientras estas tengan su actual organizacion.

8.º A las demás carreras cuyos empleados tengan condiciones especiales por las cuales se distinguan esencialmente de la Administración activa.

Art. 45. Por cada Ministerio se me propondrá á la mayor brevedad el oportuno reglamento especial para la ejecucion de este decreto, aplicando las reglas que contiene á las oficinas y dependencias de sus respectivos ramos, introduciendo en caso necesario las variaciones accidentales que la índole privativa de aquellos reclame, sin alterar el sistema fundamental, debiendo aplicarse también á las clases de que trata el artículo anterior todo lo que no ofrezca grave inconveniente y contribuya á dar á la Administración la debida homogeneidad.

Dado en Aranjuez á 18 de Junio de 1852.—Está rubricado de la Real mano.—El Presidente del Consejo de Ministros, Juan Bravo Murillo.

Real decreto de 4 de Marzo de 1866, aprobando el Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública (Gaceta de Madrid, núm. 69, de 10 de marzo de 1866)

Señora: La ley de 25 de junio de 1864 estableció reglas para el ingreso y ascenso en las carreras civiles de la Administración pública, que han servido de antemural contra impacientes é injustificadas ambiciones, y deben ser cimiento en que se funde el buen orden administrativo.

Para alcanzarlo y satisfacer las unánimes manifestaciones de la opinion pública, el Gobierno de V. M. ha desarrollado las disposiciones legales vigentes en el adjunto reglamento orgánico de las carreras civiles, y las ha complementado de una manera restrictiva, conforme, en general, con la opinion emitida por el Consejo de Estado en pleno, con cuanto ha creído eficaz para que el favor ceda de una vez el puesto á los merecimientos y servicios; para que sean preferentemente atendidos los cesantes que disfruten del sueldo del Estado; para que el ingreso en la Administración solo se logre con títulos académicos

que supongan conocimientos adquiridos ó prévio exámen que acredite suficiencia; y para dar garantía de estabilidad á los funcionarios que hayan justificado en cierto número de años de servicios su celo, su laboriosidad y su honradez, dejando sin embargo espedita la accion de los Ministros responsables en las categorías más elevadas, cuyos individuos deben hallarse siempre identificados con las miras y los propósitos del Gobierno.

Detállense, por otra parte, las correcciones disciplinales que podrán imponerse á los empleados civiles, lo cual era necesario, concediéndoles, como á la mayoría se les concede, la inamovilidad.

Vuestro Consejo de Ministros se lisonjea, Señora, de que la estricta observancia del reglamento, que hoy tiene la honra de someter á la aprobación de V. M., y al que aspira a dar firmeza de ley, llevará el orden, el concierto y la moralidad á la Admi-

nistracion; evitará que las eventualidades políticas perturben en adelante la buena gestion de los negocios; engendrará la confianza de los funcionarios; despertará su celo y su interés por el mejor servicio; hará imposibles exigencias injustificadas, y permitirá contar con la cooperacion inteligente de un buen personal administrativo; redundando todo ello en bien y provecho del Estado.

Madrid 4 de Marzo de 1866.—Señora: A L. R. P. de V. M.—El Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de la Guerra, Leopoldo O'Donnell.—El Ministro de Estado, Manuel Bermudez de Castro.—El Ministro de Gracia y Justicia, Fernando Calderon y Collantes.—El Ministro de Hacienda, Manuel Alonso Martinez.—El Ministro de Marina, Juan de Zavala.—El Ministro de la Gobernacion, José de Posada Herrera.—El Ministro de Fomento, Antonio Aguilar y Correa.—El Ministro de Ultramar, Antonio Cánovas del Castillo.

REAL DECRETO

De acuerdo con lo que me ha propuesto mi Consejo de Ministros, y oído el de Estado,

Vengo en aprobar el siguiente

REGLAMENTO DE LAS CARRERAS CIVILES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I

De las categorías y clases de los empleados de la Administracion civil

Artículo 1.º Los empleados en las carreras civiles de la Administracion pública se dividirán en las categorías siguientes:

- 1.ª Jefes Superiores.
- 2.ª Jefes de Administracion.
- 3.ª Jefes de Negociado.

4.ª Oficiales.

5.ª Aspirantes á Oficiales.

Habrá además la clase de subalternos, sin que sus individuos tengan carácter de empleados públicos, salvos los derechos adquiridos.

Art. 2.º Los empleados de la primera categoría disfrutará al menos 5,000 escudos de sueldo.

Los de la segunda estarán subdivididos en cuatro clases, con los sueldos de 4,000, 3,500, 3,000 y 2,600 escudos.

Los de la tercera categoría se subdividirán en entre clases, con 2,400, 2,000 y 1,600 escudos.

Los de cuarta en cinco, con 1,400, 1,200, 1,000, 800 y 600 escudos.

Y los de quinta en tres, con 500, 400 y 300 escudos.

Los sueldos de los subalternos no quedarán sujetos á escala determinada, perteneciendo á esta clase todos los que presten un servicio puramente material, cualquiera que sea la asignacion ó premio que se les señale.

Art. 3.º Mientras no se determine otra cosa por una ley, lo dispuesto en los artículos anteriores, y en los que siguen referentes al nombramiento, ingreso y ascenso de los empleados civiles, no comprende:

Por razon de sus funciones:

A los Consejeros de Estado y demás empleados que ejercen atribuciones consultivas.

Por razon de su organizacion especial:

1.º Al Tribunal de Cuentas del Reino y empleados que sirven en el mismo.

2.º Al Fiscal, Secretario general, Oficiales mayores, Tenientes fiscales, Oficiales y Aspirantes del Consejo de Estado.

Por razon de su especial instituto:

1.º A los individuos de la carrera diplomática y de la consular.

2.º A los Ingenieros de los tres cuerpos civiles.

3.º Al cuerpo de Telégrafos.

4.º Al Profesorado.

5.º A los empleados de vigilancia, de cárceles y de presidios que, con independencia de las demás carreras del Estado, se regirán por un reglamento especial.

Por razon del órden distinto en que funcionan:

1.º A los Magistrados, Jueces y funcionarios auxiliares de la Administracion de justicia.

2.º Al Ministerio fiscal.

Los individuos de los cuerpos é institutos espresados quedarán sujetos, por su carácter de empleados públicos, á las disposiciones del presente reglamento, en todo cuanto no esté previsto en las leyes ó reglamentos especiales por que aquellos cuerpos ó institutos se rijan.

Art. 4.º Cuando cualquiera de los individuos á que se contrae el artículo precedente pase á continuar sus servicios en la Administracion general, no podrá optar á mayor ventaja que la que le corresponda, regulando la categoría de su anterior destino por la que en la carrera de la Administracion, propiamente dicha, esté señalada al sueldo que en aquella hubiese disfrutado.

Lo dispuesto anteriormente no comprende á los empleados de la Administracion activa ó consultiva que tengan señalado distinto órden de ingreso y ascenso por una ley especial orgánica del cuerpo ó instituto en que sirvan.

Cuando estos empleados pasen á servir en las demás carreras del Estado, quedarán sometidos á las prescripciones generales del presente reglamento; si bien no podrá obligársele á aceptar destino fuera del cuerpo o instituto en que hoy sirven.

Art. 5.º Están comprendidos en las categorías y clases que establece el art. 2, segun sus respectivos sueldos, los Auxiliares y Escribientes de planta de las Secretarías del Despacho, y los que, con la misma ó diversa denominacion, sirvan tambien destinos de planta en las oficinas centrales o provinciales con nombramiento Real ó de los Jefes superiores, siempre que por la índole de sus funciones no deban ser considerados en las clases de subalternos.

Art. 6.º La posesion personal es la que da derecho al sueldo y consideraciones anejas á los cargos públicos de las diversas carreras civiles de la Administracion.

Art. 7.º No se satisfará haber alguno por razón de los empleados ó cargos públicos, ni se considerará habilitado para el uso de honores de las diferentes carreras de la Administracion, al que no esté provisto del Real despacho ó titulo correspondiente, en el que se le haya acreditado el día de la toma de posesion, y en el que consten la clase, sueldo y categoría del empleado, y el destino y honores que se le han conferido, y sin que se hayan cumplido las demás formalidades prevenidas en los Reales decretos de 28 de Noviembre de 1851 y 12 de septiembre de 1861.

CAPITULO II

De los honores y consideraciones de los empleados de la Administracion civil

Art. 8.º Los funcionarios de la primera categoría tendrán el tratamiento de Ilustrísima, y los de la segunda el de Señoría, salvo el superior que por otros conceptos pueda corresponderles. Sin embargo, el funcionario de mayor gerarquía no dará al inferior en sus relaciones oficiales

tratamiento superior al que él mismo tenga por razón de sus funciones ó por otro concepto.

Art. 9.º Los empleados de cada categoría tendrán los mismos honores y consideraciones, cualesquiera que sea la clase á que pertenezcan.

Art. 10. Solo podrán concederse honores de la categoría superior inmediata, al tiempo de la jubilación, como recompensa de los buenos servicios y merecimientos del jubilado, ó por servicios especiales prestados en casos de epidemia, alteracion del orden público, ú otros extraordinarios, prévio espediente justificativo y audiencia de la Seccion respectiva del Consejo de Estado. Estas concesiones se harán con exencion del pago de los derechos que correspondan. En ningun caso se concederán honores de Jefe superior ó Jefe de Administracion á los que no pertenezcan á la carrera administrativa.

Art. 11. Los empleados de la primera categoría usarán el uniforme de los Ministros del estinguido Consejo de Hacienda. Los de la segunda el correspondiente á Oficiales de las Secretarías del despacho que eran al mismo tiempo Secretarios con ejercicio de decretos. Los de la tercera el de meros Oficiales de las propias Secretarías del Despacho. Los de la cuarta el de Oficiales del Archivo de los Ministerios. Los de la quinta categoría y los subalternos no usarán uniforme, escepto aquellos que por razón de su servicio lo tengan señalado.

Art. 12. Sin embargo de lo dispuesto en el artículo anterior, seguirán usando su actual uniforme todos aquellos funcionarios que lo tuvieren especial y podrá designarse especial tambien á los que cada Ministerio considere conveniente.

CAPITULO III

Del ingreso de los empleados

Art. 13. Los que no hubieren servido anteriormente al Estado podrán ingresar en las carreras civiles de la Administracion pública en la clase de subalternos, y en las categorías de aspirantes á Oficial y Oficiales, reuniendo las condiciones siguientes:

Para ingresar en la clase de Subalternos:

- 1.º Ser mayo de diez y seis años.
- 2.º Acreditar buena conducta moral, y
- 3.º Tener la conveniente aptitud.

Para ingresar en la categoría de aspirantes á Oficial:

- 1.º Ser mayor de veintidos años.
- 2.º Acreditar buena conducta moral, y
- 3.º Demostrar su aptitud para el respectivo ramo en exámen público.

En igualdad de calificaciones será preferido el que tenga título de Bachiller ó acredite estudios especiales superiores ó de Facultad.

Para ingresar en la categoría de Oficial, que es la cuarta de las que este reglamento establece:

- 1.º Ser mayor de diez y seis años.
- 2.º Acreditar buena conducta moral, y
- 3.º Tener grado de Licenciado ó Doctor en derecho civil ó administrativo, ó un título académico que acredite haber terminado una carrera superior ó especial facultativa.

Para los fines de este artículo se considerarán únicamente títulos académicos, además de los de Doctor ó Licenciado en cualquiera de las seis Facultades que establece el artículo 31 de la vigente ley de instruccion pública, los obtenidos á la terminacion de las carreras siguientes:

La de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

La de Ingenieros de Minas.

La de Ingenieros de Montes.

La de Ingenieros agrónomos.

La de Ingenieros industriales.

La de Ingenieros mecánicos.

La de Bellas Artes.

La de Diplomática.

La de Notariado.

La de Profesores mercantiles.

Art. 14. Así en Madrid como en provincias se formarán Tribunales de exámen para cada ramo, designándose y publicándose anticipadamente los funcionarios, Catedráticos ó Profesores que han de componerlos y los ejercicios que han de practicar los examinandos.

Art. 15. Las calificaciones serán: Sobresaliente; Bueno; Aprobado; Reprobado. Las listas de los examinandos segun sus calificaciones y los expedientes de exámen, se remitirán al Centro ó Autoridad á que corresponda hacer el nombramiento.

Art. 16. Además de las circunstancias espresadas y del exámen, segun los casos, podrán exigirse á los que ingresen en las carreras civiles otras cualidades y requisitos, segun la índole especial de las funciones de cada ramo.

Art. 17. Los que hayan servido anteriormente al Estado y tengan la necesaria aptitud podrán ingresar de nuevo en la misma ó equivalente clase á la en que cesaron, regulada por el sueldo, ó en la inmediatamente superior si contasen en aquella dos años de servicio efectivo, siempre que los destinos que hubiesen desempeñado fuesen de planta y los hubiesen servido en propiedad. Aquellos que hubiesen servido destinos que deban reputarse comprendidos en la clase de subalternos solo podrán ingresar en ella, sea cualquiera el sueldo que disfrutaron.

Art. 18. Los que hubieren prestado servicios en el Ejército y la Armada podrán tambien tener ingreso en las carreras civiles de la Administracion pública, siendo aptos para ellas, bien en la clase de subalternos si pertenecieron á la de tropa, bien en cualquiera de las diversas categorías, habiendo pertenecido á las de Oficiales y Jefes en clase cuyo sueldo sea igual ó inferior al que disfrutaron en activo servicio.

Art. 19. Los que actualmente sirven al Estado en las diversas carreras civiles y militares podrán ingresar en distinto ramo, pero en la misma clase, ó sea con sueldo igual al que disfruten, supuesta siempre la necesaria aptitud.

Art. 20. Las permutas que soliciten empleados del mismo ó de diverso ramo ó Ministerio, sólo podrán concederse cuando fueren convenientes al servicio y los interesados tengan igual sueldo.

Art. 21. Los Secretarios y Depositarios de Ayuntamiento y los empleados de todas clases cuyos sueldos se paguen de fondos municipales ó provinciales, podrán ingresar en las carreras de la Administracion civil, regulándose su categoría por el sueldo que disfruten, siempre que reunan la necesaria aptitud, y que por servicios anteriores en la Administracion pública ó por la forma de ingreso y ascenso en la Administracion provincial ó municipal estén dentro de las prescripciones del presente reglamento.

CAPITULO IV

De los ascensos en las carreras civiles

Art. 22. Las vacantes de la primera categoría serán de libre provision; pero la eleccion recaerá precisamen-

te en Jefes de Administracion de primera ó segunda clase que cuenten en ella dos años al menos de antigüedad.

Exceptuándose el cargo de Subsecretario, al cual podrán optar los que hayan sido elegidos Diputados en las elecciones generales.

El que por este medio obtenga la categoría de Jefe superior de Administracion, para conservarla y poder optar á otros destinos de la misma categoría, necesitará cumplir dos años de servicio en el cargo de Subsecretario.

Art. 23. Las vacantes que resulten en cada una de las clases de la segunda categoría, se conferirán por eleccion entre los empleados de la clase inferior inmediata, activos ó cesantes que cuenten en ella dos años de efectivo servicio, ó entre los cesantes de igual clase á la de la vacante. La tercera parte de las vacantes de cada clase ha de proveerse, mientras los haya, en cesantes que disfruten haber por clasificacion y reunan las espesadas condiciones.

Art. 24. Será de libre eleccion el cargo de gobernador de provincia; pero el nombramiento habrá de recaer en los que reunan alguna de las circunstancias siguientes:

Ser Senador ó haber sido elegido Diputado en dos elecciones generales.

Tener la aptitud necesaria para ser nombrado Senador.

Ser Jefe superior ó Jefe de Administracion efectivos.

Ser ó haber sido Consejero provincial Audiencia.

Ser Mariscal de Camo, Jefe de escuadra, Brigadier, Coronel ó Capitan de navío efectivos.

Ser ó haber sido Presidente de Consejo ó de Diputacion provincial dos veces, ó una de la de Madrid.

Ser ó haber sido Consejero provincial mas de cuatro años.

Ser ó haber sido Consejero provincial de primera clase dos veces.

Ser ó haber sido Alcalde de capital de provincia de segunda y tercera clase tres veces.

Ser ó haber sido Catedrático de término ó de ascenso, con dos años de antigüedad en esta última clase.

Ser ó haber sido Oficial de la clase de primeros del Consejo de Estado con tres años de antigüedad en la misma.

Ser ó haber sido Auxiliar mayor de un Ministerio, Jefe ú Oficial de una Direccion general ó de cualquiera otra dependencia con la categoría de Jefe de negociado de primera clase, durante tres años, ó Secretario de Gobierno provincial de primera clase, Subgobernador ó Alcalde-Corregidor durante el mismo tiempo.

Ser ó haber sido Contador del Tribunal de Cuentas del Reino de primera ó de segunda clase, con tres años de antigüedad en esta última.

Haber sido Juez de término durante los mismos tres años.

Pagar una de las tres mayores cuotas como Abogado de Madrid; las dos primeras cuotas en capital de provincia de primera clase, y la mayor en las capitales de segunda y tercera.

Pagar 4,000 rs. de contribucion territorial, habiendo sido dos veces Diputado provincial ó Alcalde.

Art. 25. En casos extraordinarios el Gobierno podrá nombrar Gobernador de provincia á quien no reuna alguna de las circunstancias prescritas en el artículo anterior, por solo el tiempo que duren las circunstancias que hagan calificar el caso de extraordinario.

Art. 26. Los que sin ser Jefes de Administracion ó hallarse en posesion de una categoría equivalente, regulada por el sueldo, sirvan destinos

de Gobernadores de provincia durante un año, se considerará que ingresan en la clase cuarta de la segunda de las categorías que establece este reglamento; á los dos años de servicio se reputará que ascienden á la clase tercera; á los tres años á la clase segunda; y á los cinco, á la primera.

Art. 27. Las vacantes de la tercera y cuarta categoría se proveerán mientras existan vacantes que disfruten haber por clasificación: una vacante en los cesantes con sueldo y otra por antigüedad y elección alternativamente. Y estinguidos los cesantes con sueldo, la primera y segunda vacantes por antigüedad y la tercera por elección.

Art. 28. En las clases de la quinta categoría se proveerá:

La primera vacante por antigüedad si existiesen en el ramo empleados de la clase inmediata inferior.

Y la segunda y tercera, ó todas si no existe clase inferior, en cesantes de igual sueldo, ó en los que hubieren obtenido mejores calificaciones, y llenado las demás condiciones de ingreso.

Art. 29. En todas las categorías de ascenso concedido al turno de antigüedad recaerá precisamente en el empleado que ocupe el primer lugar en la escala de la clase inferior inmediata, sea cualquiera el destino que desempeñe y el punto donde resida.

Cuando existan escalas parciales dentro de un Ministerio en las que no haya destinos de todas las categorías, los comprendidos en la clase más elevada de esas escalas parciales entrarán en concurrencia para los turnos de antigüedad con los de la escala general ó ramo en que resulte la vacante de clase superior.

Si algun empleado, por no variar de residencia ó por cualquier otro motivo de su particular interés renun-

ciase al ascenso que le correspondiese por antigüedad, se le conservará en su clase y se dará el ascenso al que le siga en la escala, y así sucesivamente.

Es potestativo en el Gobierno atender ó no las razones que se espongán por los empleados para no cambiar de residencia aun renunciando al ascenso.

Art. 30. Las vacantes que en todas las categorías correspondan al turno de elección se proveerán de cualquiera de los modos siguientes:

1.º En los empleados de la clase inferior inmediata que cuenten en ella dos años de servicio efectivo.

2.º En cesantes de igual ramo y clase, ó de la inferior inmediata contando en ella dos años de servicio, que no disfruten haber por clasificación.

3.º En los empleados activos de igual clase que sirvan en diferentes ramos.

4.º En cesantes de otros ramos que disfruten haber por clasificación y hayan servido en clase igual á la de la vacante.

5.º En los que sin haber servido anteriormente al Estado llenen las condiciones exigidas para el ingreso en las carreras segun la clase á que corresponda la vacante que ha de proveerse.

En los casos 1.º y 2.º de este artículo, cuando el empleado ó el cesante haya servido solamente una parte de los dos años en el empleo de la clase inferior inmediata, y los restantes en destinos de sueldo superior, se acumulará el tiempo de estos últimos computándolo como servido en el primero.

Art. 31. Para hacer compatible lo establecido en la ley orgánica del Consejo de Estado respecto á las vacantes de libre elección que ocurran en el mismo, con lo dispuesto en la

ley de 25 de Junio de 1864, la provision de dichas vacantes se subordinará á lo prevenido en este reglamento. En su virtud, para ingresar en cualquiera de las plazas que correspondan al turno de eleccion en aquel cuerpo, será preciso haber disfrutado durante dos años en plaza efectiva el sueldo inmediato inferior al de la categoría que esté en correspondencia con la que haya de obtenerse en el Consejo.

Art. 32. Las plazas de Archiveros que vaquen en cualquiera de los ramos de la Administracion civil y económica se darán:

Una vacante al ascenso, y otra por eleccion á individuos del cuerpo de Archiveros bibliotecarios que reunan las condiciones que establece este reglamento para la categoría y sueldo á que corresponde la vacante.

Art. 33. Las vacantes que correspondan á la eleccion en la tercera, cuarta y quinta categoría, podrán proveerse por oposicion cuando así lo estime el Gobierno, ó lo reclame la naturaleza del servicio á que los empleados se destinen.

También podrán proveerse por concurso entre los empleados que tuvieren aptitud para ser nombrados con arreglo á lo dispuesto en el art. 32.

Art. 34. Los cesantes á quienes se dé colocacion con sueldo igual al mayor que disfrutaron dentro de las clases de la tercera, cuarta y quinta categoría, y en destinos que no sean de fianza, perderán, si no lo aceptan, el derecho á continuar percibiendo el haber de cesantía.

No habrá lugar á esto último respecto del cesante que justifique en debida forma hallarse físicamente incapacitado para servir temporal ó perpétuamente. En el primer caso contrae el cesante la obligacion de

justificar su inutilidad todos los meses antes de firmar la nómina de su haber pasivo. En el segundo será jubilado, si pudiese serlo, con arreglo á las disposiciones vigentes; y si no, se le escluirá del escalafon sin opcion á ser colocado en lo sucesivo, aunque con derecho á continuar percibiendo su haber de cesante.

El que no disfrute este haber será meramente dado de baja en el escalafon, sin perjuicio de que pueda obtener su jubilacion si le correspondiese con arreglo á las disposiciones vigentes.

CAPITULO V

Del nombramiento de los empleados de la Administracion civil

Art. 35. El nombramiento para empleos de las dos primeras categorías se hará por Real decreto, y para los de las restantes por Real orden.

Los Ministros podrán delegar el nombramiento de empleos de la quinta categoría en los Jefes de los centros directivos.

La circunstancia de ser hechos los nombramientos de dicha quinta categoría por Real orden ó por delegacion del Ministro, no atribuye á los nombrados derechos pasivos de que hasta aquí no han disfrutado, mientras no les sean declarados por una ley.

Los nombramientos de los subalternos se harán por los Jefes de los centros ó dependencias respectivas.

En todos los nombramientos se espresarán las circunstancias del agraciado y el artículo de este reglamento en que se le considere comprendido.

Art. 36. Los Ordenadores y los Interventores que dispongan ó interviengan el pago de haberes á empleados de nuevo ingreso, nombrados sin los requisitos legales, ó á los ascendi-

dos sin reunir las circunstancias necesarias, serán responsables de las cantidades que en tal concepto se satisfagan. Solo podrán eximirse de esta responsabilidad, que recaerá en su caso sobre quien corresponda, cuando después de haber hecho por escrito las oportunas observaciones para que se subsanen dichas faltas justifiquen haber recibido orden, también por escrito, de sus inmediatos superiores para llevar á efecto los pagos sin la debida formalidad.

Art. 37. Si en la ley de presupuestos se disminuyese el sueldo de un destino, no por esto el empleado perderá la categoría que hubiese obtenido por su nombramiento anterior, si este se hubiese ajustado á las prescripciones legales, entendiéndose desde entonces que sirve en comision el destino cuyo sueldo haya sido objeto de reduccion.

Art. 38. Cuando por el contrario resulte aumentado en la ley de presupuestos el sueldo de un destino de planta, si el aumento solo supone para el que lo desempeñe el ascenso de un grado dentro de la categoría en que sirva, podrá continuar en él si cuenta dos años de antigüedad en su clase; pero si el aumento equivale á mas de un grado, ó el que sirve el empleo no cuenta dos años de antigüedad, se nombrará á otro que tenga la aptitud legal necesaria, confiriéndose las resultas de este al que con menos sueldo servia el destino.

Art. 39. No podrá rebajarse por el Gobierno el sueldo señalado á un destino para conferirlo á quien no tenga la aptitud legal necesaria.

Art. 40. En casos excepcionales podrá el Gobierno nombrar á un empleado para que desempeñe en comision un destino de categoría superior á la suya, pero sin conferirle el sueldo señalado á este último destino.

Si hubiere de salir del punto de su residencia, podrá otorgarle una gratificacion á título de indemnizacion, con cargo al sueldo señalado en el presupuesto para el destino superior que el empleado vaya á desempeñar.

Las comisiones á que se contrae este artículo no podrán esceder nunca de seis meses.

Art. 41. No podrá ser nombrado ni servir plaza de Jefe u Oficial de Seccion de Fomento de una provincia el que sea natural de la misma. Esta disposicion se hará extensiva, á virtud de Reales decretos expedidos por los respectivos Ministerios, á los empleados de otros ramos en los que su aplicacion fuese conveniente.

Art. 42. En el caso de que el Gobierno nombre á un cesante para un destino inferior á su categoría, se entenderá hecho el nombramiento en comision, aunque no se espresé.

Si el nombrado para un destino de menor importancia y sueldo fuere un empleado activo, se entenderá hecho el nombramiento con retencion de la plaza que desempeñe.

CAPITULO VI

Del término para tomar posesion de los empleos civiles

Art. 43. No podrá esceder de un mes el término que se señale á los empleados de la Península é islas adyacentes, para tomar posesion de sus destinos, ni dos meses si hubieren de prestar fianza.

Sin embargo de lo dispuesto en el párrafo anterior, será obligatoria para los empleados la toma de posesion dentro de cualquier otro término menor que el Gobierno señale.

Art. 44. Los plazos de presentacion de los empleados civiles se contarán desde la fecha de la credencial

para los de nuevo ingreso y para los que se encuentren en uso de licencia; y desde el día siguiente al en que cesen en su anterior destino respecto de los ascendidos ó trasladados.

Solo podrán prorogarse los referidos plazos por otro mes en virtud de causas debidamente justificadas á juicio de la Autoridad que hubiere hecho el nombramiento.

Art. 45. Quedará sin efecto el nombramiento del empleado que no habiendo obtenido la prórroga á que se contrae la última parte del artículo anterior, deje de presentarse en el término legal á tomar posesion de su destino. En el caso de que disfrute haber como cesante, perderá conforme á lo dispuesto en el art. 34 su derecho á él y el que tenga á jubilacion, comunicándose por el Ministerio respectivo la órden correspondiente á la Junta de Clases pasivas á fin de que se suspenda el pago.

El interesado podrá reclamar de esta determinacion ante el Ministerio de que proceda la órden, en el plazo de un mes, contado desde el día en que se le haga saber; y si justificare las causas que le impidieron presentarse á servir el destino para que fue nombrado, podrá ser rehabilitado en el goce de haber de cesante, y en el derecho ó jubilacion, oyéndose previamente á la Seccion del ramo del Consejo de Estado.

Cuando se desestimaren las razones espuestas por el interesado, le quedara espedito su derecho para reclamar por la via contenciosa ante el Consejo de Estado en el plazo de dos meses, contado desde el día en que se comunique la resolucion gubernativa.

El que no goce de haber de cesantía será dado de baja en el escalafon de su clase.

Art. 46. El empleado disfrutará el sueldo del anterior destino hasta

que tome posesion del nuevo, mas si se escediera del plazo señalado al efecto, perderá todo derecho á sueldo desde que cesó en el primero, aun cuando obtenga rehabilitacion para lo sucesivo.

Solo en el caso de que pruebe plenamente la imposibilidad en que estuvo de presentarse por causas no imputables á su voluntad, tendrá derecho al abono de sueldo por el plazo de presentacion que le fue señalado, aun cuando haya sido declarado cesante.

Art. 47. El empleado ascendido ó trasladado que dentro del plazo de presentacion pasare á situacion pasiva, percibirá el sueldo del destino anterior hasta la fecha en que se le declare cesante ó jubilado.

Art. 48. En los ascensos de los empleados dentro de las dependencias en que sirvan, se entenderá tomada la posesion el día en que el Jefe comunique la órden al interesado.

Art. 49. El Gobierno podrá trasladar libremente á los empleados de uno á otro punto en la Península é Islas adyacentes, siempre que no descienda de clase ni se les exija fianza.

CAPITULO VII

De la separacion de los empleados de la Administracion civil

Art. 50. El Gobierno podrá separar libremente á los empleados que, sin haber obtenido sus cargos por oposicion, no hayan cumplido seis años efectivos de servicio en alguna de las carreras del Estado ó de la Administracion provincial ó municipal.

Art. 51. Los empleados que cuenten de seis á quince años de servicio podrán ser separados en virtud de espediente en el que conste, por informe de dos de sus Jefes, á lo me-

nos, que no reúnen las condiciones de moralidad, aptitud, lealtad y aplicación necesarias para el buen desempeño de sus cargos. Si las faltas que se les atribuyan no constituyen delitos, podrán ser repuestos después de transcurrido un año desde la fecha de su separación.

Art. 52. Los empleados que hayan cumplido quince años de servicio efectivo solo podrán ser separados por causa grave, con su audiencia y previo informe de la Sección respectiva del Consejo de Estado. En este caso solo podrán volver a ser colocados en virtud de nuevo expediente y oído el Consejo de Estado en pleno.

Art. 53. Se exceptúan de lo dispuesto en los artículos anteriores, los Jefes de la Administración. El Gobierno podrá separarlos libremente y ellos renunciar sus cargos sin perder los derechos pasivos que les correspondan.

CAPITULO VIII

De los escalafones y bajas de servicios

Art. 54. Todos los empleados en las diversas carreras civiles de la Administración pública figurarán por clases y antigüedad en escalafones que se publicarán anualmente.

Art. 55. Los empleados de la primera y segunda categoría figurarán en cada Ministerio en una sola escala general.

Art. 56. Los de las demás categorías serán comprendidos en escalafones especiales por ramos, según la clasificación que haga cada Ministerio, teniendo en cuenta la índole y naturaleza de las respectivas funciones y la analogía que haya entre los distintos servicios.

Esto no obstante, desde la clase superior de cada uno de los escalafones

parciales podrá pasarse a otro diverso escalafón del mismo Ministerio que comprenda categorías ó clases más elevadas, entrando para el ascenso por antigüedad en concurrencia con los que en este figuren.

Art. 57. Los escalafones se formarán por clases, ó sea por el orden de sueldos, figurando en ellos los actuales empleados por la antigüedad de servicio en la respectiva clase.

Art. 58. El orden de preferencia en cada clase se regulará por el tiempo efectivo de servicio que tenga en ella el empleado, contando desde el día de la posesión y deducido el de cesantía.

Si durante esta hubiere tenido el empleado alguna comisión con sueldo igual al que disfrutó, este tiempo se le contará como de servicio en su clase. También será tenido en cuenta el que el empleado haya servido con igual ó mayor sueldo en diverso ramo ó Ministerio.

Art. 59. Los que cuenten igual antigüedad en una misma clase, se colocarán en la escala por el orden de mayor número de años de servicios, y resultando el mismo tiempo, por edad.

Art. 60. Los que hubiesen disfrutado mayor sueldo en destino de planta servido en propiedad, tendrán derecho de preferencia entre los de su clase, figurando á la cabeza de las escalas por el orden de los sueldos que constasen en la clase superior respectiva.

Art. 61. Publicados los escalafones en la *Gaceta* ó en los *Boletines oficiales* respectivos, los empleados que ingresen en una clase por virtud de permuta ocuparán el último lugar en ella, sea cualquiera la antigüedad de sus servicios en la misma. Los que procediendo de otros ramos fueron nombrados en vacantes de elección,

ocuparán también el último lugar de la clase, á no ser que hubieren servido anteriormente en ella en el propio ramo para que se les nombre.

En este caso se les computará la antigüedad con arreglo al tiempo de servicio efectivo que cuenten en la clase, salvo lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 58. Tendrán asimismo la colocación que les corresponda en las escalas, conforme á lo prevenido en los artículos desde el 57 al 60, los que ascendieren en turno de antigüedad habiendo disfrutado anteriormente sueldo igual ó superior.

Los cesantes que ingresen en la propia clase y ramo en que cesaron se colocarán en la escala con arreglo á la antigüedad de servicio efectivo de su clase.

Los cesantes que tuvieren ingreso en su mismo ramo en clase inferior á la en que hubiesen servido en propiedad serán colocados en la escala con la preferencia que determina el artículo 58.

Art. 62. En los escalafones por ramos y separadamente, pero á continuación de los empleados activos de cada clase, figurarán los cesantes de la misma por el orden de preferencia que para aquellos determinan los artículos 58 y 60, y haciéndose constar el sueldo de clasificación, si lo disfrutan.

Art. 63. Los que hubiesen cesado en oficinas que se hayan extinguido, serán comprendidos en los escalafones de los ramos que corran con los asuntos ó incidencias de aquellas.

Art. 64. El empleado que se considere perjudicado por el puesto que se le designe en el escalafón de los de su clase, ó por el que á otros se señale con perjuicio suyo, podrá reclamar por la vía gubernativa ante el Ministro respectivo en el plazo de un mes, contando desde el día en que se

hubiere publicado oficialmente el escalafón, y de la resolución que aquel dicte podrá alzarse por la vía contenciosa ante el Consejo de Estado, dentro de los dos meses siguientes al día en que se le haga saber la resolución gubernativa.

Art. 65. No es obligatoria la formación y publicación de los escalafones en la clase de subalternos.

Art. 66. En el mes de Diciembre de cada año extenderán los Jefes de todas las dependencias, y remitirán á la oficina superior del respectivo ramo, notas de concepto de los empleados que estén á sus órdenes, calificativas de su aptitud, aplicación y probidad, y darán cuenta á la vez de los trabajos extraordinarios que hubiesen desempeñado, y de los méritos especiales contraídos.

Las hojas de servicios se formarán y continuarán de oficio por los respectivos Centros directivos.

Si el empleado variase de ramo, la oficina superior de que dependa pasará oficialmente su hoja de servicios y notas de concepto á la del ramo en que ingrese. Si fuese declarado cesante ó jubilado ó si falleciese, pasará la hoja de servicios á la Junta de Clases pasivas.

Art. 67. Por los respectivos Ministerios podrán instruirse expedientes de clasificación de los empleados cesantes de las diversas carreras de la Administración, y con audiencia de la Sección correspondiente del Consejo de Estado declararlos inutilizados para el servicio.

Los que sean declarados en tal situación quedarán escludidos de los escalafones y sin derecho á ser colocados; pero conservarán los pasivos que por las leyes les correspondan.

Contra la declaración de *inutilizados para el servicio* podrán los interesados acudir á la vía contenciosa ante

el Consejo de Estado en el término de dos meses contados desde la fecha en que se les haga saber la resolución gubernativa.

Cesando el motivo de la inutilidad el interesado podrá volver al servicio, instruyéndose expediente con audiencia de la Sección correspondiente del Consejo, en cuyo caso será colocado en el escalafón en el lugar que ocupaba á su salida.

CAPITULO IX

De las licencias

Art. 68. Los empleados de las diversas carreras civiles de la Administración pública podrán disfrutar licencias temporales para restablecer su salud y para asuntos propios.

Art. 69. No se concederá licencia alguna sino á solicitud del empleado, cursada por su inmediato Jefe. Cuando se fundare en falta de salud habrá de justificarse debidamente. Cuando fuere para asuntos propios, el Jefe inmediato al darle curso deberá esponer si de la concesión se sigue algun perjuicio al servicio público.

En el caso de que el Jefe inmediato del empleado no se comunique directamente con el Gobierno, su informe deberá trasmitirse por el Jefe superior de la dependencia.

Art. 70. El término máximo de las licencias por falta de salud será de cuarenta y cinco días en su primera concesión, si se hubieren de usar en la Península e Islas adyacentes. Se podrán otorgar las prórogas indispensables, justificándose su necesidad. Para asuntos propios será de un mes el máximo de las licencias, prorogable á petición de los interesados solamente por quince días, siempre que el servicio lo permita.

Art. 71. Las licencias para pasar á países extranjeros, cualquiera que sea la causa que las motive, no podrán esceder en primera concesión de dos meses, prorogables por causas justificadas por otro más.

Art. 72. El empleado que usare licencia para restablecer su salud disfrutará durante ella sueldo entero y la mitad en las prórogas. Cuando la usare para asuntos propios, disfrutará medio sueldo, y ninguno en las prórogas. Las prórogas de licencia para el extranjero serán siempre sin sueldo.

Art. 73. Cuando dentro de un año usare el empleado de más de dos meses de licencia por causa de enfermedad, y de un mes para asuntos propios, no se contará lo que escede de tres meses por tiempo de servicio, ni para sus derechos pasivos ni para su antigüedad en los escalafones.

Art. 74. Caducarán las licencias de que no se hubiere hecho uso al mes de haber sido comunicadas á los interesados, y las concedidas á empleados que obtengan nuevo destino.

Art. 75. Las licencias y prórogas serán concedidas por Reales órdenes ó por las autoridades y Jefes de que procedieren los nombramientos.

Cuando las licencias que se soliciten no escedan de quince días, podrán concederse por los Jefes superiores de las dependencias, oyendo siempre al Jefe á cuyas inmediatas órdenes sirvan los empleados.

Art. 76. Quedará cesante el empleado que se ausentare sin licencia ó autorización competente, y el que no hubiere regresado al terminar el plazo que se le concediere, sin perjuicio de lo demás á que haya lugar, según los casos y circunstancias, con arreglo á lo que dispone el Código penal.

CAPITULO X

De las correcciones disciplinales que pueden imponerse á los empleados públicos

Art. 77. Incurrirán en las penas disciplinales que establece este capítulo:

1.º Por faltar de obra, de palabra ó por escrito al respeto á sus superiores; á las consideraciones debidas á sus iguales, ó á los particulares que en las oficinas promuevan sus solicitudes; y por el mal trato á sus subordinados.

2.º Por falta de aplicación; por el descuido ó negligencia en el desempeño de los deberes anejos á su cargo.

3.º Por faltar á las reglas de orden y disciplina interior de las dependencias, ó á cualesquiera otras establecidas por los reglamentos especiales de los ramos en que sirvan.

4.º Por comprometer el decoro del empleo.

5.º Por publicar escritos en defensa de su comportamiento oficial ó contra el de otros sin especial permiso del Ministro de que dependan.

Art. 78. Las correcciones que podrán imponerse por la vía gubernativa serán:

1.ª La reprensión privada.

2.ª La reprensión pública ante el Consejo de gobierno ó de disciplina que establezcan los reglamentos particulares de las dependencias.

3.ª La suspensión de sueldo.

4.ª La suspensión de empleo y sueldo.

5.ª La cesantía. 6.ª La separación motivada.

Art. 79. Se corregirán con reprensión privada ó en su caso con reprensión pública, en la forma que determina el artículo anterior, las faltas leves comprendidas en los números 1.º, 2.º, 3.º y 4.º del art. 77, que no ten-

gan señalada mayor corrección en los artículos siguientes.

Art. 80. Se castigarán con suspensión de sueldo desde diez días á veinte:

1.º La reincidencia en las faltas leves á que se refiere el artículo anterior.

2.º Las faltas de respeto á los superiores, cuando no hayan sido de trascendencia.

3.º Las demás faltas comprendidas en los números 1.º, 2.º, 3.º y 4.º del art. 77 de que haya resultado perjuicio al servicio público.

Art. 81. Se corregirán con suspensión de empleo y sueldo por el tiempo de veinte días á treinta:

º La reincidencia en las faltas enumeradas en el artículo anterior.

2.º Las faltas á que se refieren los números 1.º, 2.º, 3.º y 4.º del art. 77 que hayan producido graves perjuicios, á no ser que tengan señaladas mayores correcciones en los reglamentos especiales de los ramos respectivos.

3.º La publicación de escritos á que se refiere el número 5.º del citado art. 77.

Art. 82. Se declarará cesante al que reincida en las faltas que se hayan corregido con arreglo á lo prevenido en el artículo anterior.

Art. 83. La separación motivada se impondrá siempre que la falta que origine la cesantía, según lo prevenido en el artículo anterior, haya producido perjuicio grave en los intereses públicos ó en los de los particulares.

Art. 84. Las penas de reprensión podrán imponerse por los Jefes de las oficinas respectivas, cualquiera que sea su categoría. Las de suspensión de sueldo, por los Gobernadores de provincia cuando se trate de empleados dependientes de su autoridad, sin

perjuicio de las demás facultades que les confiere la ley para el Gobierno y Administracion de las provincias, y por los Jefes inmediatos del empleado sujeto á correccion, que tengan al menos la categoría de Jefes de Administracion.

Las de cesantía y separacion motivada se impondrán por los Ministros y Jefes superiores á quienes corresponda el nombramiento de los empleados incurso en la pena administrativa.

Art. 85. La pena de suspension se impondrá siempre por escrito; la de repension privada se impondrá de palabra, pero anotándose en un libro que deberán llevar los Jefes de las oficinas; la de repension pública se impondrá en la forma que determina el art. 78, y se anotará en el mismo libro.

Art. 86. Para hacer efectiva la responsabilidad administrativa en los casos á que se refieren los arts. 80, 81, 82 y 83 se instruirá expediente, que constará:

1.º Del parte oficial del Jefe del empleado presunto autor de la falta.

2.º De la defensa de este por escrito.

3.º De todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

4.º De la calificacion de la falta relativamente á la graduacion establecida en los artículos anteriores; calificacion que hará el Jefe á quien corresponda imponer la pena; y

5.º De la resolucion fundada, que se dictará en vista de lo que resulte.

Art. 87. Cuando los Jefes que hayan de imponer la pena no sean los inmediatos superiores de los empleados autores de las faltas, podrán delegar en quienes tengan este carácter el encargo de instruir los expedientes

gubernativos á que se refiere el artículo anterior.

Art. 88. Los expedientes deberán notificarse á los diez dias de tener noticia de la falta el Jefe á quien toque la resolucion. Solo podrá ampliarse ese término por el tiempo necesario, no escediendo de un mes en su totalidad, cuando el mencionado Jefe no resida en el punto donde se ha instruido el expediente.

Art. 89. Quedarán libres de responsabilidad los Jefes y recaerá toda sobre los subalternos, siempre que aparezca que la falta procede de error, descuido ú omision en aquella parte del servicio á que los Jefes no pueden aplicar la minuciosa atencion que incumbe á los subalternos en el desempeño del encargo que les está confiado.

Art. 90. Los empleados sujetos á procedimiento criminal ante los Tribunales de justicia solo podrán disfrutar hasta que recaiga sentencia ejecutoria la mitad de su sueldo.

Cuando no se dicte auto de prision contra el empleado, ó se alzare el que hubiere recaído, el Jefe á quien corresponda su nombramiento, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, podrá autorizarle para que continúe en el desempeño de su destino, percibiendo entonces su sueldo por entero.

Las disposiciones de este artículo no se observarán cuando otra cosa determinen los reglamentos generales de la Administracion respecto á los procedimientos incoados por alcances ó malversacion de cuadales ó efectos públicos.

Art. 91. Si el empleado encausado fuere absuelto libremente, tendrá derecho al abono de la parte de sueldo que haya dejado de percibir; á ser repuesto en su destino, si este no se hubiere provisto, ó en otro caso á ser

comprendido en el escalafon entre los cesantes, con derecho á la primera vacante de eleccion que ocurra en su clase y ramo.

DISPOSICION TRANSITORIA

Mientras que en los presupuestos generales no se ajusten todas las dependencias de la Administracion pública civil á las clasificaciones y escalas de sueldos que determina el art. 2.º, se considerará á todos los que tienen sueldos no expresados en dichas escalas, comprendidos,

por lo que respecta á su categoría, en la clase correspondiente al sueldo superior más aproximado al que disfruten.

DISPOSICION FINAL

Quedan derogadas todas las disposiciones anteriores que se opongan al presente reglamento.

Dado en Palacio á cuatro de Marzo de mil ochocientos sesenta y seis.—Está rubricado de la Real mano.—El Presidente del Consejo de Ministros, Leopoldo O'Donnell.

Ley de Bases, de 22 de Julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración civil del Estado (Gaceta de Madrid, núm. 205, de 24 de julio de 1918).

Don Alfonso XIII, por la gracia de Dios y la Constitución, Rey de España;

A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nós sancionado lo siguiente:

BASE 1.ª

Escalas

La Administración civil del Estado estará a cargo de personal técnico y auxiliar.

Los funcionarios técnicos se clasificarán en tres categorías y cada una de éstas se compondrá de las clases y gozará de las dotaciones que se expresan a continuación:

Jefes de Administración de primera clase, con 12.000 pesetas.

Idem íd. de segunda íd., 10.000.

Jefes de Negociado de primera íd., 8.000.

Idem íd de segunda íd., 7.000.

Idem íd. de tercera íd., 6.000.

Oficiales de Administración de primera íd., 5.000.

Idem íd. de segunda íd., 4.000.

Idem íd. de tercera íd., 3.000.

Los funcionarios auxiliares constituirán una sola categoría, distribuida en las siguientes clases y dotaciones:

Auxiliares de primera clase, con 2.500 pesetas.

Idem de segunda ídem, 2.000.

Idem de tercera ídem, 1.500.

BASE 2.ª

Ingreso

Los funcionarios técnicos ingresarán en el servicio civil del Estado por la clase de Oficiales terceros, salvo lo que dispone la base 3.ª, previa oposición, a la cual podrán concurrir quienes ostenten título facultativo de enseñanza superior, y que se hará para obtener plazas numeradas de Aspirantes, a fin de seguir los estudios que se habrán de organizar en cada Ministerio, habilitándose con ellos para servir cargos de plantilla.

Estas enseñanzas tendrán carácter más práctico que teórico, dedicadas

especialmente a conseguir las aptitudes del personal para las funciones que ha de ejercer en los distintos servicios, y sin repetir los cursos que se siguen en los Establecimientos docentes. Consistirán en ejercicios prácticos o en cursos periódicos. Estarán a cargo, por lo general, de funcionarios activos o ex funcionarios de aptitud probada. Por excepción se podrá completarlas con lecciones de otros Profesores.

Cada Ministro publicará sin demora un Reglamento especial acerca de tales enseñanzas, estatuyendo medios eficaces para comprobar de modo positivo los conocimientos que se adquieran, y señalando los enlaces de estos resultados con la obtención de los cargos de plantilla.

En el servicio auxiliar se ingresará por la última clase de la categoría. A este fin se convocarán, anunciándose con seis meses de antelación, oposiciones públicas en que puedan acreditarse los conocimientos necesarios, y se proveerán las plazas numerándolas por orden de mérito.

La tercera parte de las vacantes de Auxiliares de tercera clase se proveerá en individuos que reúnan las condiciones que la ley de 10 de Julio de 1885 señala para optar a los empleos de Oficiales quintos de Administración, previa oposición, que se verificará en las mismas condiciones y con arreglo a los mismos programas que las de los que no se hallen en su caso.

Los Auxiliares, cualquiera que sea su clase, podrán ingresar en la escala técnica, concurriendo a las oposiciones que al efecto se celebren, y no se les exigirá título académico, pero sí que lleven cuatro años de servicios del Estado.

La mujer podrá servir al Estado en todas las clases de la categoría de Auxiliar. En cuanto a su ingreso en

el servicio técnico los Reglamentos determinarán las funciones a que puede ser admitida y aquéllas que por su especial índole no se les permitan. Su ingreso se verificará siempre previos los mismos requisitos de actitud exigidos a los varones.

BASE 3.ª

Ascensos

Los ascensos serán por rigurosa antigüedad, tanto en la escala técnica como en la auxiliar, con la excepción que luego se indicará respecto a los Jefes de Administración. Sin embargo, desde la categoría de Auxiliar de tercera a Oficial de primera inclusive, se dará una de cada dos vacantes que correspondan a los que hayan ingresado por oposición, al empleado que llevando dos años en la clase inmediata inferior cuente más años de servicios al Estado.

Para el ascenso a Jefe de Negociado se establecerán dos turnos: uno de antigüedad rigurosa y otro de oposición entre Oficiales, sea cualquiera su clase, con tal que lleven dos años de servicios los Oficiales de primera, cuatro los de segunda y seis los de tercera. La oposición tendrá carácter práctico y de aplicación a la índole del servicio respectivo, constituyendo el Tribunal personas de reconocida competencia y una representación de los Jefes del Ministerio. Las plazas de Jefes de Negociado de tercera que, correspondiendo a este turno de oposición entre Oficiales, quedaran desiertas por no haberse presentado número suficiente de opositores a ellas, o por no haberlos considerado el Tribunal aptos para ocuparlas, se proveerán por la oposición directa y libre que establece el párrafo cuarto de esta misma base.

Para el ascenso a Jefe de Administración y para el tránsito de una a otra de sus clases dentro de la categoría, se establecen dos turnos: uno de antigüedad y otro de elección del Ministro entre los funcionarios que ocupen el primer tercio de la escala respectiva. Los méritos que determinen la elección se publicarán juntamente con el nombramiento.

Por excepción, el ascenso a la tercera clase de Jefe de Negociado y Jefe de Administración se efectuará reservando de cada cinco vacantes una a la oposición directa, siendo tan sólo admitidos a ella los opositores que posean aquellos títulos académicos o certificados de aptitud profesional que para cada servicio determinarán los reglamentos de ejecución de esta ley.

Nunca se ascenderá a categoría superior sin haber servido en provincias, durante dos años, cuando menos, cargo o cargos de la inmediata inferior, excepción hecha de aquellos funcionarios que contaren más de quince años en provincias.

Esta disposición no tendrá efecto retroactivo, y no afectará, por tanto, a los funcionarios que en la actualidad sean aptos para el ascenso.

Se establece un turno especial para el reingreso de cesantes que no tengan nota desfavorable en su expediente. A este fin, de cada seis vacantes se reservará una en la categoría y clase respectiva para los cesantes que la soliciten. Los cesantes que lleven más de cinco años en esta situación y no lo sean por haber aceptado cargo de elección popular, habrán de someterse a un examen antes de reingresar en el servicio.

Los cesantes que no acepten dos consecutivos nombramientos, perderán el derecho a ulterior colocación.

BASE 4.ª

Excedencias

La excedencia forzosa podrá ser voluntaria o forzosa.

Se podrá conceder excedencia sin sueldo, por tiempo no menor de un año, a todos los funcionarios activos comprendidos en esta ley que lo soliciten. El tiempo de excedencia voluntaria no será de abono para la antigüedad, ascenso ni jubilación. El período de excedencia voluntaria durará diez años como *máximum*.

La excedencia forzosa tendrá lugar por reformas de plantillas o elección para cargo parlamentario. El funcionario que pase a esta situación gozará de los dos tercios de su sueldo y seguirá siéndole de abono el tiempo de excedencia para todos los efectos.

Como excedentes sin sueldo de la categoría en que con arreglo a la ley de 21 de Julio de 1876, Reales decretos de 21 de Febrero y 15 de Julio de 1901, leyes de 14 de Abril y 4 de Junio de 1901, 1.º de Enero de 1911 y otras le corresponda ingresar, se considerará a los Gobernadores actuales y ex Gobernadores que, habiéndolo sido más de dos años, al aprobarse esta ley soliciten su ingreso en el escalafón de la Presidencia o de los Ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Hacienda, Fomento e Instrucción pública, dentro de los sesenta días siguientes a su publicación. En cuanto a los Gobernadores actuales y ex Gobernadores que no hubieren cumplido dos años en su cargo, el plazo de sesenta días para ejercitar este derecho empezará a contarse desde que consoliden su categoría.

Estos excedentes tendrán derecho a ocupar una de cada cuatro vacantes que ocurran en la categoría de Jefes de Administración de primera clase.

BASE 5.ª

Separación del servicio

Los funcionarios técnicos y auxiliares no podrán ser declarados cesantes sino en virtud de expediente gubernativo, instruido con audiencia del interesado, por faltas graves de moralidad, desobediencia o reiterada negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo.

Por conveniencia del servicio podrá el Consejo de Ministros acordar discrecionalmente la cesantía o separación de cualquier funcionario o auxiliar, publicando su resolución en la *Gaceta* y dando cuenta a las Cortes de la medida adoptada. La vacante que en este caso resulte deberá ser provista fuera de turno por rigurosa antigüedad. Los Reglamentos determinarán la forma en que en este caso excepcional será oído el interesado por el Consejo de Ministros o por el Ministro del Ramo respectivo, en trámite sumario.

Contra la resolución ministerial que decrete la cesantía o la separación, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo dentro de los requisitos y reglas generales de competencia por razón de la materia establecidos por la ley de 22 de Junio de 1894.

BASE 6.ª

Premios y castigos.—Tribunales de honor

Se reglamentarán y clasificarán, graduándolos con señalamiento de las causas y de la competencia para concederlos o imponerlos, los premios o recompensas y las correcciones o castigos, incluyendo entre éstos la postergación de número o para el ascenso.

Se autorizará la constitución de Tribunales de honor para juzgar a los funcionarios que hubieren cometido actos deshonorosos que les hagan desmerecer en el concepto público, o indignos de seguir desempeñando sus funciones. Los fallos del Tribunal de honor, para ser ejecutivos, necesitarán la aprobación del Ministro del Ramo, previa audiencia del Consejo de Estado acerca de la observancia de los requisitos y trámites aplicables al caso.

BASE 7.ª

Posesiones, ceses, traslados, etc.—Asistencia a la oficina

Se reglamentarán las posesiones, ceses, traslados, permutas, licencias e incompatibilidades, observándose de ordinario la legislación actual que rige en estas materias.

Los funcionarios residirán en lugar donde su función radique, y asistirán como *mínimum* seis horas a la oficina los días laborables, despachando los expedientes que tramiten dentro de los plazos marcados en las leyes y reglamentos de procedimiento administrativo, reputándose como falta el incumplimiento de esta obligación.

Todo Jefe de Sección consignará, bajo su personal responsabilidad, antes de poner su firma en la resolución de un expediente, si en la tramitación del mismo se han observado las disposiciones vigentes.

BASE 8.ª

Jubilaciones

La jubilación de los funcionarios de la Administración civil del Estado que cobren haberes del mismo será

forzosa a los sesenta y siete años de edad, pudiendo los interesados solicitarla sin alegar causa a los sesenta y cinco, y también cuando lleven cuarenta de servicios, o antes si justifican imposibilidad física.

Los funcionarios que al llegar a los sesenta y siete años de edad tuvieran más de diez años y menos de veinte de servicios, podrán continuar desempeñando sus cargos hasta completar este plazo, previo expediente de capacidad, que deberá instruirse todos los años.

En todo caso se contarán para la jubilación los años de servicio que se hayan prestado como aspirante.

A los funcionarios que al implantarse la ley y como consecuencia de sus preceptos deban ser jubilados por razón de edad y no hayan cumplido dos años en la actual categoría, se les reconocerá como regulador de haber pasivo el sueldo que disfruten, cualquiera que sea el tiempo durante el cual lo hayan percibido.

BASE 9.ª

Clases pasivas

Los funcionarios que hayan ingresado o ingresen en el servicio del Estado a partir del 4 de marzo de 1917 no tendrán derecho, con cargo al Tesoro, a haber pasivo de ninguna clase para sí ni para sus familias.

El Gobierno concertará con el Instituto Nacional de Previsión la constitución de pensiones de jubilación, retiro, viudedad y orfandad de dichos funcionarios y de los ingresados antes de aquella fecha que no tengan derechos pasivos, organizando al efecto una o varias mutualidades, con separación completa de las operaciones, capital y responsabilidades de las demás mutualidades que administre

el Instituto, entendiéndose ampliadas en este sentido las facultades que al mismo conceden los artículos 13 y 14 de su ley Orgánica.

A este fin, el Estado cederá al Instituto la cantidad necesaria de los descuentos que haga a los referidos funcionarios, pudiendo llegar hasta la totalidad de aquéllos si fuere preciso, y procurará que dicha entidad ofrezca distintas combinaciones para que cada funcionario pueda escoger la que sea más adaptable a sus especiales condiciones. Los funcionarios mutualistas mejorarán, si les conviniere, las condiciones de sus pensiones mediante entregas particulares.

A los efectos del párrafo primero de esta base, se entenderá por ingreso para los empleados del orden civil el acto de la posesión en el primer destino o la fecha en que se les declare con derecho a plaza o cargo en virtud de ejercicios de oposición.

Los que hallándose adscritos a la mutualidad o mutualidades que en virtud de esta ley se cree sufrieren, por causas independientes de enfermedad, algún accidente con motivo del servicio que los imposibilita para continuar prestándolo, tendrán derecho a que por el Estado se les complete, para sí o para sus familias, las pensiones que reciban de las mutualidades respectivas, de modo que dichas pensiones resulten equivalentes a las que percibirían si hubieren seguido perteneciendo a aquellas mutualidades hasta su jubilación o retiro por razón de edad y hubieren abonado las cuotas correspondientes al mayor sueldo que hayan disfrutado.

BASE 10

Asociaciones de funcionarios

Los funcionarios públicos podrán asociarse con arreglo a la Constitución y a las leyes, gozando a tales

efectos de plena personalidad jurídica.

Cualquier Asociación, agrupación o representación colectiva de funcionarios dependientes de un Ministerio o de varios, aunque tenga por objeto un legítimo interés o el auxilio y el beneficio mutuo de los que la compongan, y no obste al buen servicio del Estado, necesitará formarse o subsistir la aprobación expresa del Ministro o los Ministros respectivos. Constituirá desobediencia grave el hecho de pertenecer a tales Asociaciones o agrupaciones, contraviniendo a la negativa ministerial de aprobación o a la orden ministerial de disolverlas.

El Gobierno dará cuenta a las Cortes de la orden ministerial en que se decreta la disolución de cualquiera Asociación de funcionarios.

BASE 11

Retenciones

A los funcionarios del Estado solamente se les podrá embargar o retener la séptima parte del sueldo que disfruten, entendiéndose que este será también aplicable a los que actualmente tengan retenidos o embargados sus haberes.

DISPOSICIONES ESPECIALES

1.ª Dentro de los dos meses siguientes a su publicación de esta ley, los Ministerios a quienes la misma afecta darán cumplimiento a lo establecido en las bases anteriores, decretarán las reducciones o refundiciones orgánicas que estimen más acertadas en los Centros y oficinas de su dependencia y publicarán el Reglamento del personal de Administración civil correspondiente a cada Departamento.

En los Ministerios donde hubiere varios escalafones de funcionarios administrativos se fusionarán en uno solo, aplicándole en cuanto sea posible las normas que esta ley establece.

En un plazo de seis meses, cada Ministerio publicará su Reglamento de procedimiento administrativo, procurando, al revisar las prácticas establecidas, simplificar trámites y evitar que en el curso de un asunto repitan o superpongan dos o más funcionarios actuaciones análogas, y tendiendo a abreviar los plazos concedidos a los interesados en los expedientes, y los señalados para adelanto de la substanciación, bajo la responsabilidad efectiva de los servidores del Estado.

En el tercer mes, a contar desde la publicación de esta ley, fijará cada Ministerio, y publicará en la *Gaceta*, las plantillas, reduciéndolas al personal estrictamente necesario.

La reducción que se opere con estas nuevas plantillas, en lo concerniente al personal de la Administración civil del Estado, habrá de importar, por lo menos, una tercera parte de la suma, consignada en la actualidad para gastos del personal que cada Ministro ha de reorganizar.

Las nuevas plantillas se ajustarán todo lo posible a las escalas, categorías y clases establecidas en la base 1.ª.

Los Jefes de Administración de primera, segunda y tercera; los Jefes de Negociado y los Oficiales primeros, segundos y terceros, en propiedad, ocuparán en la escala técnica igual puesto que el actual que disfruten, pero con las nuevas dotaciones que a sus respectivas clases se asigna, gozando además los actuales Oficiales terceros de una gratificación anual de 500 pesetas, mientras no asciendan a la clase superior. Los Jefes de

Administración de cuarta clase, y los Oficiales cuartos pasarán a ocupar, dentro de su categoría, puestos de la clase inmediata superior, con el sueldo correspondiente.

Los funcionarios ascendidos en comisión por virtud de la adaptación de la ley de 2 de Marzo de 1917 ocuparán por su orden las primeras vacantes que ocurran en las respectivas categorías y clases, haciéndose extensivo este mismo derecho a todos los funcionarios que lleven más de dos años habilitados para desempeñar y desempeñen cargos de categoría superior inmediata, aunque no hayan sido nombrados por virtud de la citada ley.

Los actuales Oficiales quintos y aspirantes, y sus similares, formarán una clase transitoria de Oficiales cuartos a extinguir, con sueldo de 2.000 pesetas anuales y derecho a ocupar vacantes no amortizables de Oficiales terceros en la escala técnica. Para este efecto, y a los fines del ascenso por oposición entre funcionarios a la categoría de Jefes de Negociado, se computará a dichos Oficiales quintos el tiempo en que hubiesen prestado servicio como aspirantes, a fin de completar los años exigidos para tomar parte en la oposición. Hasta que quede extinguida la clase transitoria de Oficiales cuartos, no se anunciará a oposición ninguna vacante de la de Oficiales terceros.

Todos los funcionarios que desempeñen cargos en comisión por haber ocupado con anterioridad otros de categoría superior, figurarán en los primeros lugares de los escalafones respectivos, hasta que lleguen a ocupar un cargo de la categoría y clase que les corresponda.

La escala auxiliar estará constituida interinamente por los Oficiales cuartos a extinguir, así como los tem-

poreros que indica la disposición especial 4.ª, sin que se provean por oposición otras plazas de auxiliares que las estrictamente precisas para completar, sumadas a este personal, las que se fijen como indispensables en las nuevas plantillas.

El personal que resulte excedente permanecerá en el servicio activo y disfrutará de iguales beneficios que el comprendido en plantilla. La amortización de este excedente de personal se efectuará suprimiendo por invariable turno una de cada dos vacantes que ocurran en cada clase y categoría donde el excedente exista hasta hacer efectiva la plantilla. Hasta tanto no se haya hecho por amortización la reducción de las plantillas, no se anunciarán oposiciones para la provisión de ningún cargo.

Los opositores aprobados con derecho reconocido a ocupar plazas en los diversos ramos de la Administración se reputarán excedentes sin sueldo, ingresando con este concepto en el escalafón correspondiente al publicarse esta ley, ocupando una de cada dos vacantes no sujetas a la amortización que establece el párrafo anterior, y reservándose la otra al turno de antigüedad en los Cuerpos en que hubiere lugar.

Para el cargo de Delegado de Hacienda se podrá elegir entre los Jefes de Administración y de Negociado pertenecientes al Cuerpo general de Hacienda o a los especiales de Abogados del Estado o de Contabilidad.

2.ª En los Ministerios donde las plantillas se hubieran adaptado a las bases de amortización contenidas en el artículo 19 del dictamen de la Comisión de presupuestos del Congreso, que la ley de 2 de Marzo de 1917 puso en vigor, se harán aquellas efectivas por de pronto, sin perjuicio de ampliar, hasta el límite mínimo de un

tercio ahora marcado, el tipo de amortización que en la ley mencionada se establecía.

3.º Se autoriza a los respectivos Ministerios para que con respeto y observancia de lo mandado en favor de licenciados militares, formen plantillas y escalafones del personal subalterno, y reglamenten su ingreso, su ascenso y sus haberes, no bajando éstos de 1.250 pesetas en al clase inferior..

4.º El personal temporero que sea necesario para cubrir las plantillas del Cuerpo auxiliar ingresará en él con sueldo de 1.500 pesetas, consideración de Auxiliar de tercera clase y todos los derechos que para esta escala se consignan en las bases anteriores, previo examen de aptitud en la forma que los Reglamentos establezcan, y por orden de antigüedad hasta su total colocación.

En ningún caso podrá ser disminuido el sueldo o emolumentos que actualmente disfrutan los Escribientes y Auxiliares temporeros.

Los temporeros que lleven más de cinco años de servicios, o aquellos que tengan título académico, estarán dispensados de este examen y se les considerará desde luego incluidos en la citada escala auxiliar.

Se reputará nulo para todos los efectos cualquier nombramiento de fecha posterior a la publicación de esta ley.

5.º Las disposiciones que esta ley enuncia para los funcionarios de la Administración civil del Estado serán aplicadas, previa la necesaria y posible adaptación que los respectivos Ministerios realizarán, y en un plazo improrrogable de tres meses, a todos los funcionarios técnicos y a los especiales, así como a los Cuerpos Facultativos, especiales, respetándose su organización, competencia y atribu-

ciones. Para la fijación de los futuros sueldos se tendrán en cuenta los aumentos que dichos Cuerpos hubiesen obtenido en los últimos diez años. En aquellos que tengan en sus escalas categorías y sueldos superiores a los de Jefe de Administración de primera clase, se les asignarán retribuciones equitativamente proporcionadas.

Se tendrán en cuenta por los distintos Ministerios, al proceder a la adaptación, y para mejorar sus haberes, la situación de los funcionarios técnicos y Cuerpos que sólo tengan una categoría.

Se autoriza al Gobierno para determinar las condiciones y remuneraciones del personal que percibe sus haberes por el Presupuesto de las posesiones españolas del Africa Occidental, así como los requisitos para el pase del que presta sus servicios en las colonias a la Sección Colonial del Ministerio, considerándose a estos efectos ampliado, durante el ejercicio actual, en la cantidad necesaria el crédito que, como subvención de la Metrópoli, se consigna en la Sección 11 del Presupuesto general del Estado.

6.º Los créditos presupuestados para personal de los diferentes Ministerios, a excepción de los de Guerra y Marina, serán ampliados en una cantidad igual a la que resulte necesaria para satisfacer a los funcionarios civiles los haberes que se asignen a consecuencia de la aplicación de esta ley, a partir de la fecha en que las respectivas plantillas nuevas queden aprobadas.

7.º Se dará cuenta en Consejo de Ministros de los Reglamentos y disposiciones para aplicar esta ley, así como el Gobierno la dará a las Cortes del uso que haga de las diversas autorizaciones que ella contiene, a cuyo efecto queda autorizado para subsanar aquellas omisiones que hi-

ciere necesario el desarrollo de estas bases.

8.° Se considerarán subsistentes en todo cuanto no fueren incompatibles con la presente ley las disposiciones vigentes en la materia.

Por tanto:

Mandamos á todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles

como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente Ley en todas sus partes.

Dado en San Sebastián á veintidós de Julio de mil novecientos dieciocho.—Yo, el Rey.—El Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Maura y Montaner.

Real decreto de 7 de Septiembre de 1918, aprobando el Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases de 22 de Julio último a los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado y al personal subalterno de la misma (Gaceta de Madrid, núm. 251, de 8 de septiembre de 1918).

Exposición.—Señor: Uno de los designios que presidieron a la redacción del Real Decreto de 24 de Julio último ha quedado cumplido con la ordenación del Reglamento adjunto para la aplicación de la ley del 22 del mismo mes a los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado y al personal subalterno de la misma.

En él se acomodan y disciplinan, con detalle cuya enumeración es innecesaria, todos los preceptos de la ley que hacen referencia a la organización general de la Administración, que habrá de regirse por las reglas comunes a las cuales se han adicionado las que el Gobierno estima que en ejecución de la ley deben regular el tránsito del régimen hasta ahora vigente al que nuevamente se establece.

En su virtud, y de acuerdo con el Consejo de Ministros, su Presidente tiene el honor de elevar a V. M. el siguiente proyecto de Decreto, por el cual se aprueba el Reglamento de referencia.

Las Fraguas, 7 de septiembre de 1918.—Señor: A L. R. P. de V. M., *Antonio Maura y Montaner*.

Real Decreto.—De acuerdo con Mi Consejo de Ministros, y a pro-

puesta de su Presidente, vengo en aprobar el adjunto Reglamento para la aplicación de la ley de Bases de 22 de julio último a los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado y al personal subalterno de la misma.

Dado en Las Fraguas, a 7 de septiembre de 1918.—Alfonso.—El Presidente del Consejo de Ministros, *Antonio Maura y Montaner*.

**REGLAMENTO
para la aplicación de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 a los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado y al personal subalterno de la misma**

CAPITULO PRIMERO

Categorías, clases y dotaciones del personal técnica y del auxiliar.—Provisión de vacantes.—Ingreso en el servicio y ascensos.—Reingreso de cesantes.—Nombramientos de delegados de Hacienda

Artículo 1.º Los Cuerpos generales de la Administración Civil del Es-

tado se compondrán de personal técnico y auxiliar.

Los funcionarios técnicos se clasificarán en tres categorías, y cada una de éstas se compondrá de las clases y gozará de las dotaciones que se expresan a continuación:

Jefes de Administración de primera clase, con 12.000 pesetas.

Idem íd. de segunda ídem, con 11.000.

Idem íd. de tercera ídem, con 10.000.

Jefes de Negociado de primera clase, con 8.000 pesetas.

Idem íd. de segunda ídem, con 7.000.

Idem íd. de tercera ídem, con 6.000.

Oficiales de Administración de primera clase, con 5.000 pesetas.

Idem íd. de segunda ídem, con 4.000.

Idem íd. de tercera ídem, con 3.000.

Los funcionarios auxiliares constituirán una sola categoría, distribuida en las siguientes clases y dotaciones:

Auxiliares de primera clase, con 2.500 pesetas.

Idem íd. de segunda ídem, con 2.000.

Idem íd. de tercera ídem, con 1.500.

Artículo 2.º En lo sucesivo no se reconocerá derecho para figurar por más de un concepto en el Escalafón general de cada Ramo, ni se podrá nombrar a ningún funcionario para destino de categoría o clase inferior a la que corresponda según su puesto en el dicho Escalafón.

Art. 3.º Se reputará nulo para todos los efectos cualquier nombramiento de empleado temporero que se hubiere hecho o se hiciere con fecha posterior al día 24 de julio de 1918.

Art. 4.º Salvo lo previsto en las disposiciones transitorias, la provisión de las vacantes que se produzcan en el personal técnico, con excepción de la de cargos de Delegado de Hacienda, de las originadas por cesantía o separación del servicio en los casos del artículo 66, y de las que deban ocupar los excedentes, referidos en el capítulo IV, se hará con sujeción a los siguientes preceptos:

A) Tratándose de cargos de Jefe de Administración de primera y de segunda clase.

Habrán tres turnos:

a) De ascenso, por antigüedad, del Jefe de Administración que ocupe el primer lugar de la escala de la clase inmediata inferior;

b) De ascenso, por elección, de un Jefe de Administración de la clase inmediata inferior, entre los que figuren en el primer tercio de la escala respectiva; y

c) De reingreso del Jefe de Administración cesante, de clase igual a la del cargo a proveer, que ocupe el primer lugar de la respectiva escala.

De cada seis vacantes, se reservará una para el turno de reingreso de cesantes. Las demás se proveerán por los turnos de ascenso, alternando siempre en ellos la antigüedad y la elección.

Cuando haya que declarar desierto el turno de reingreso de cesantes por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante de que se trate por el turno de ascenso, aplicable según la alternativa fijada en el párrafo anterior.

B) Tratándose de cargos de Jefe de Administración de tercera clase.

Habrán cuatro turnos:

a) De ascenso, por antigüedad, del Jefe de Negociado de primera clase que ocupe el primer lugar de la respectiva escala;

b) De ascenso, por elección, de un Jefe de Negociado de primera clase, entre los que figuren en el primer tercio de la escala respectiva;

c) De oposición directa y libre, por nombramiento del individuo que designe, en propuesta unipersonal, el Tribunal calificador de los ejercicios que previamente se practicarán, y a los cuales podrán concurrir quienes hayan cumplido veinticinco años de edad, posean la nacionalidad española y ostente título académico o certificado de aptitud profesional; y

d) De reingreso del Jefe de Administración de tercera clase, cesante que ocupe el primer lugar de la respectiva escala.

De cada cinco vacantes se reservará una para el turno de oposición, y de cada seis, otra para el reingreso de cesantes. Las demás se proveerán por los turnos de ascenso, alternando siempre en ellos la antigüedad y la elección.

Cuando haya que declarar por desierto el turno de oposición por no haberse presentado o no ser aprobado opositor alguno, o el turno de reingreso de cesantes, por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante de que se trate por el turno de ascenso aplicable, según la alternativa fijada en el párrafo anterior.

C) Tratándose de cargos de Jefe de Negociado de primera y de segunda clase.

Habrá dos turnos:

a) De ascenso, por antigüedad del Jefe de Negociado que ocupe el primer lugar de la escala de la clase inferior inmediata; y

b) De reingreso del Jefe de Negociado cesante, de clase igual a la del cargo a proveer, que figure en el primer lugar de la escala respectiva.

De cada seis vacantes se reservará una para el turno de reingreso de cesantes. Las demás se proveerán por el turno de ascenso.

Cuando haya que declarar desierto el turno de reingreso de cesantes, por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante de que se trate por el turno de ascenso.

D) Tratándose de cargos de Jefe de Negociado de tercera clase.

Habrá cuatro turnos:

a) De ascenso, por antigüedad, del Oficial de primera clase que ocupe el primer lugar de la respectiva escala;

b) De oposición entre Oficiales, por nombramiento del propuesto para cada plaza por el Tribunal calificador de los ejercicios que oportunamente se celebrarán, y a los cuales podrán concurrir todos los individuos que tengan aquella categoría, cualquiera que sea su clase, siempre que lleven dos años de servicios en la primera o cuatro en la de segunda o seis en la de tercera.

c) De oposición directa y libre, por nombramiento del individuo propuesto para cada plaza por el Tribunal calificador de los ejercicios que previamente se practicarán, y a los cuales podrán concurrir quienes hayan cumplido veintitrés años de edad, posean la nacionalidad española y ostenten título académico o certificado de aptitud profesional; y

d) De reingreso del Jefe del Negociado de tercera clase cesante, que figure en el primer lugar de la respectiva escala.

De cada cinco vacantes, se reservará una para el turno de oposición directa, y de cada seis, otra para el de reingreso de cesantes. Las demás se proveerán alternando siempre el turno de ascenso con el de oposición entre Oficiales.

Cuando en la oposición entre Oficiales, quedasen desiertas algunas plazas, por no haberse presentado número suficiente de opositores o por no haberlos considerado el Tribunal aptos para ocuparlas, se convocará, para proveerlas, oposición directa en las condiciones del turno *c*).

Si hubiese que declarar definitivamente desiertos los turnos de oposición, por no haberse presentado o no ser aprobados opositores en número suficiente, o el turno de reingreso de cesantes, por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante de que se trate mediante el turno de ascenso por antigüedad.

E) Tratándose de cargos de Oficial de primera y de segunda clase.

Habrá tres turnos:

a) De ascenso, por antigüedad en la clase, del Oficial que ocupe el primer lugar de la escala inferior inmediata.

b) De ascenso del Oficial que, llevando dos años en la clase inmediata inferior, cuente más tiempo de servicios en la Administración civil del Estado en destinos de plantilla detallada en los Presupuestos; y

c) De reingreso del Oficial cesante, de clase igual a la del cargo a proveer, que figure en el primer lugar de la respectiva escala.

De cada seis vacantes, se reservará una para el turno de reingreso de cesantes. Las demás se proveerán por los turnos de ascenso, alternando siempre en ellos la antigüedad y el tiempo de servicios.

Cuando haya que declarar desierto el turno de reingreso de cesantes, por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante de que se trate por el turno de ascenso aplicable según la alternativa fijada en el párrafo anterior.

F) Tratándose de cargos de Oficial de tercera clase.

Habrá dos turnos:

a) De ingreso, mediante oposición libre, a la que podrán concurrir quienes hayan cumplido veinte años de edad, posean la nacionalidad española y ostenten título facultativo de enseñanza superior, y los auxiliares, cualquiera que sea su clase, que lleven cuatro años de servicios en la Administración civil del Estado; y

b) De reingreso del Oficial de tercera clase cesante que figure en el primer lugar de la escala respectiva.

Los opositores del turno a) cuyos ejercicios merezcan la aprobación del Tribunal correspondiente, obtendrán plazas numeradas de Aspirantes, a fin de seguir los estudios o enseñanzas que habrán de organizarse en cada Ministerio, con objeto de habilitarlos para servir cargos de plantilla.

De cada seis vacantes se reservará una para el turno de reingreso de cesantes. Las demás se proveerán por el turno de ingreso.

Cuando haya que declarar desierto el turno de reingreso de cesantes por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante de que se trate por el turno de ingreso.

Art. 5.º Salvo lo prescrito en las disposiciones transitorias, la provisión de vacantes que se produzcan en el personal auxiliar, con excepción de las originadas por cesantía o separación del servicio en los casos del artículo 66, y las que deban ocupar los excedentes referidos en el capítulo 4.º, se hará con sujeción a los siguientes preceptos:

A) Tratándose de cargos de Auxiliar de primera y segunda clase.

Habrá tres turnos:

a) De ascenso, por antigüedad en la clase, del Auxiliar que ocupe el pri-

mer lugar de la escala inmediata inferior.

b) De ascenso del Auxiliar que, llevando dos años en la clase inferior inmediata, cuente más tiempo de servicios en la Administración civil del Estado, en destinos de plantilla detallada en los presupuestos; y

c) De reingreso del Auxiliar cesante de la clase igual a la del empleo a proveer, que figure en el primer lugar de la escala respectiva.

De cada seis vacantes se reservará una para el turno de reingreso de cesantes. Las demás se proveerán por los turnos de ascenso, alternando siempre con ellos la antigüedad y el tiempo de servicio.

Cuando haya que declarar desierto el turno de reingreso de cesantes por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante por el turno de ascenso aplicable según la alternativa fijada en el párrafo anterior.

B) Tratándose de cargos de Auxiliar de tercera clase.

Habrán tres turnos:

a) De ingreso, mediante oposición entre los individuos que reúnan las circunstancias que la ley de 10 de julio de 1885 señalaba para optar a las plazas Oficiales quintos de Administración.

b) De ingreso, mediante oposición libre, en iguales condiciones y con arreglo al mismo programa que sirva para la del turno a), entre quienes, cualquiera que sea su sexo, hayan cumplido diez y seis años y posean la nacionalidad española; y

c) De reingreso del Auxiliar de tercera clase cesante que figure en el primer lugar de la escala respectiva.

De cada tres vacantes, se reservará una para el turno de ingreso a), y de cada seis, otra para el reingreso de ce-

santes. Las demás se proveerán por el turno de ingreso b).

Si hubiese que declarar desierto el turno de reingreso de cesantes, por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante de que se trate por el turno de ingreso b).

Art. 6.º Se entenderá por antigüedad en la clase el tiempo de servicios efectivos en la misma.

Art. 7.º Será requisito indispensable para obtener el ascenso por elección previsto en los apartados A) y B) del artículo 4.º, carecer de nota desfavorable en el expediente personal.

En los casos de dicho ascenso, se publicará en la *Gaceta de Madrid*, a continuación del Decreto respectivo, una relación de los méritos del elegido, considerándose solamente como tales los contraídos en servicios administrativos o trabajos íntimamente relacionados con éstos.

Los méritos que hayan servido de fundamento para el ascenso de un funcionario no podrán ser computados de nuevo para ninguno de los sucesivos ascensos.

Art. 8.º En aquellos Departamentos en cuyas escalas de Jefes de Administración de segunda y tercera clase y de Jefes de Negociado de primera clase figuren más de tres y menos de seis funcionarios, se podrá designar para el ascenso en el turno de elección al que ocupe el segundo lugar en la escala respectiva.

Art. 9.º No se podrá ascender a cargos de categoría superior, sin contar, al menos, quince años en los servicios provinciales del ramo respectivo, o haber desempeñado durante dos años cargo o cargos de la categoría inmediata inferior en los mismos servicios.

Este precepto no será aplicable en los casos previstos en la décima dis-

posición transitoria, ni a aquellos Departamentos en que, por la organización de sus servicios y la distribución de su personal central y provincial no haya posibilidad de que los funcionarios de que se trate cumplan las indicadas condiciones.

Art. 10. Para que pueda reingresar un funcionario cesante en el servicio activo, será condición precisa que no tenga nota desfavorable en su expediente.

Los cesantes que lleven más de cinco años en esta situación, excepto los que haya pasado a ella por haber aceptado cargo de elección popular, y los que después de su cesantía en determinado Ministerio hayan desempeñado destinos de superior categoría en otro, habrán de someterse a un examen para el reingreso en el servicio activo.

Los cesantes que no acepten dos nombramientos consecutivos, perderán el derecho a ulterior colocación.

Art. 11. Para el cargo de Delegado de Hacienda, se podrá elegir entre los Jefes de Administración y de Negociado, perteneciente al Cuerpo general de la Hacienda pública, al de Abogados del Estado o al pericial de Contabilidad, que cuenten, al menos, quince años de servicios a la Hacienda, y de ellos dos en la respectiva clase, todos los Jefes de Negociado, y cinco, además, en la Administración económica provincial, los Jefes de Negociado de segunda y de tercera clase.

El nombramiento de Delegado de Hacienda en los casos del párrafo anterior, no implicará ascenso en la carrera del funcionario, ni consumará turno alguno de los enumerados en el artículo 4.º Quienes en tales casos obtengan dicho nombramiento, figurarán como excedentes en el correspondiente lugar de sus respectivas es-

calas, conservando todos los derechos de la excedencia forzosa, excepto en cuanto al percibo de haberes.

Cuando el cargo de Delegado a Hacienda desempeñado en comisión fuese de categoría o clase superior a la que tenga consolidada el respectivo funcionario, al llegar éste al tercio superior de la escala en que figure, se le considerará ascendido a la clase superior inmediata en la primera vacante que corresponda al turno de elección, si tal forma de ascenso se hallase establecida en el Cuerpo a que pertenezca el interesado.

CAPITULO II

Oposiciones.—Organización de las enseñanzas para los aspirantes a ingreso en el servicio técnico.—Derecho de la mujer al ingreso en los servicios técnico y auxiliar

Art. 12. Cada Ministerio dictará disposiciones especiales para regular las oposiciones a que se refieren las bases 2.ª y 3.ª de la ley de 22 de julio de 1918 y los artículos 4.º y 5.º de este Reglamento ajustándose a las normas siguientes:

A) Respecto de las oposiciones para ingreso en el servicio, como Auxiliar de tercera clase:

a) La convocatoria deberá hacerse con seis meses de antelación a la fecha del comienzo de las oposiciones.

b) El Tribunal se compondrá de un Jefe de Administración del Ministerio correspondiente, un Catedrático de Derecho, otro de Matemáticas y un Jefe de Negociado y un Oficial del Departamento de que se trate.

c) Los ejercicios serán dos: uno oral sobre nociones de Derecho administrativo y de la organización y el procedimiento vigentes en cada Ministerio; y otro práctico, de Gramáti-

ca, Aritmética, Escritura y Mecanografía.

B) Respecto de las oposiciones para ingreso en el servicio técnico, como oficial de tercera clase:

a) El Tribunal se compondrá de un Jefe superior de Administración del Ministerio correspondiente, dos Catedráticos de Derecho, designados por la respectiva Facultad, y un Jefe de Administración y otro de Negociado del Departamento de que se trate.

b) Los ejercicios serán dos: uno oral, que versará sobre temas de Derecho político, Derecho administrativo, Economía política y Hacienda pública; y otro escrito, acerca de Legislación, referente a los servicios del respectivo Ministerio.

C) Respecto de las oposiciones, entre Oficiales, a cargos de Jefe de Negociado:

a) El Tribunal se compondrá de un Jefe superior de Administración del Ministerio correspondiente, tres Catedráticos de Derecho, designados por la respectiva Facultad, y un Jefe de Negociado del Departamento de que se trate.

b) Los ejercicios serán dos, análogos al segundo y al tercero de las oposiciones determinadas en el apartado siguiente.

D) Respecto de las oposiciones directas y libres a cargos de Jefes de Negociado:

a) El Tribunal se compondrá de un Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, designado por esta Corporación, dos Catedráticos de Derecho, designados por la respectiva Facultad, y un Jefe de Administración y otro de Negociado del Ministerio de que se trate.

b) Los ejercicios serán tres: el primero oral, sobre temas de Derecho político, Derecho administrativo, Economía política y Hacienda públi-

ca; el segundo consistirá en redactar, en tiempo que no exceda de seis horas, una Memoria acerca de un tema del cuestionario que formule el Tribunal; y el tercero, en la resolución de un expediente, o la formación de una cuenta, para todo lo cual se facilitarán a los opositores los textos legales que consideren necesarios.

c) Los opositores deberán acreditar el conocimiento, para traducir sin auxilio de diccionario, de uno de estos idiomas: francés, inglés, italiano o alemán.

E) Respecto de las oposiciones directas y libres a cargos de Jefe de Administración:

a) La constitución del Tribunal será idéntica a la expuesta en el apartado D, con la variante de que el Jefe de Negociado será sustituido por uno de Administración.

b) Los ejercicios serán cuatro: el primero consistirá en la redacción, en tiempo que no exceda de seis horas, de una Memoria sobre un tema del cuestionario que formule el Tribunal; el segundo, en la resolución de un expediente, con vista de los textos legales necesarios; el tercero, en la redacción de un proyecto de Reglamento orgánico de algún servicio del Ministerio de que se trate; y el cuarto, en la resolución de una consulta sobre materia jurídica relacionada con el ramo respectivo, o la redacción de una Memoria sobre un tema de Legislación comparada.

c) Los opositores deberán acreditar, también, el conocimiento, para traducir sin auxilio del diccionario, de uno de estos idiomas: francés, inglés, italiano o alemán.

F) Los cuestionarios se harán públicos, juntamente con la convocatoria, en las oposiciones a plazas de Auxiliar y de Oficial, y quince días antes de comenzar los ejercicios en todas las demás.

G) Los ejercicios orales serán públicos. Los escritos podrán ser examinados por las personas que así lo soliciten.

H) Tratándose de las oposiciones determinadas en los apartados A, B, C y D, cada convocatoria se hará para cubrir un número determinado de plazas, según el cálculo de las vacantes que deban cubrirse en un trienio, y contendrá la declaración expresa de que no se ampliará aquel número.

I) Tratándose de las oposiciones a que se contraen los apartados A y B, al mismo tiempo que la convocatoria, se hará pública la designación de quienes han de constituir el Tribunal que juzgue los ejercicios.

J) En las oposiciones a que se refieren los apartados A y B, la calificación de los opositores se hará diariamente, por puntos, en el ejercicio oral, publicándose aquella al terminar cada sesión.

K) La calificación del ejercicio práctico en las oposiciones de que trata el apartado A, y la de los escritos en los casos de los apartados B y C se harán al finalizar los ejercicios de todos los opositores.

L) En las oposiciones a que se refieren los apartados D y E, los dos o los tres primeros ejercicios, respectivamente, serán eliminatorios, haciéndose pública la calificación.

En las mismas oposiciones el respectivo Tribunal formulará propuesta, sin publicar calificación individual, al terminar el último ejercicio.

M) En las oposiciones de que trata el apartado E, la propuesta que el Tribunal formule será unipersonal.

Art. 13. Los respectivos Ministerios señalarán, con carácter general para todas las oposiciones, los títulos académicos o certificados de aptitud profesional que habilitarán para ser admitido a los ejercicios de oposición

a que se refiere el artículo anterior.

Art. 14. Cada Ministerio regulará las enseñanzas a que se contraen los tres primeros párrafos de la base 2.ª de la ley de 22 de julio de 1918 y el apartado F del artículo 4.º de este Reglamento, ajustándose a las siguientes normas:

a) Se organizarán clases prácticas de tramitación de expedientes, resolución de consultas y preparación de acuerdos sobre asuntos propios del Ministerio respectivo, a fin de que los Aspirantes a ingreso en el servicio técnico, se habitúen al manejo de los textos legales.

b) Asimismo, se organizarán cursos periódicos para dichos Aspirantes, con finalidad también esencialmente práctica, acerca de las materias siguientes: procedimiento administrativo y contencioso-administrativo; organización de los servicios públicos, con aplicación especial al ramo de que se trate, y legislación sobre contabilidad del Estado.

c) El profesorado para dichos cursos y prácticas será elegido entre los funcionarios activos o ex funcionarios que hayan demostrado conocimientos especiales en la materia de que se trate, y Catedráticos de Centros oficiales, que, por razón de las enseñanzas de que sean titulares o de los trabajos que hayan realizado, tengan acreditada peculiar competencia.

Todo nombramiento de Profesor se hará previo concurso, y será publicada en la *Gazeta de Madrid*, con especificación de los méritos respectivos.

Para las clases prácticas se nombrarán Profesores auxiliares, si el número de Aspirantes que a las mismas concurren excede de 25, a razón de un auxiliar por cada 25 alumnos, o fracción de esta cifra que pase de 10.

d) La retribución del referido Profesorado será de un tanto fijo por

lección explicada, y no excederá de 15 pesetas para los Profesores numerarios ni de 7 pesetas 50 céntimos para los Auxiliares.

Si un Profesor tuviere a su cargo en diferentes Ministerios la misma enseñanza percibirá la asignación íntegra por una de las lecciones análogas, y por cada una de las demás dos tercios de dicha asignación.

e) La comprobación de los conocimientos que adquieran los Aspirantes se hará en vista de las prácticas por ellos realizadas y de las Memorias que redacten acerca de las materias de los cursos periódicos. Los trabajos y Memorias de los Aspirantes serán conservados hasta que ingresen en plantilla sus autores.

f) Los Profesores llevarán notas detalladas de la asistencia y comportamiento de cada Aspirante en las clases, y dichas notas, juntamente con los referidos trabajos y Memorias, serán entregadas a una Comisión especial, formada, por partes iguales, de individuos del Tribunal de oposiciones y de Profesores del Ministerio respectivo, presidida por un Jefe superior de Administración, la cual, con los informes que juzgue precisos, formulará propuesta numérica de orden de entrada definitiva en plantilla de los Aspirantes, pudiendo acordar la exclusión del que por falta de asiduidad o por los resultados desfavorables de su labor no deba ingresar al servicio de la Administración.

g) Las enseñanzas serán dadas en clases alternas, de dos horas como mínimo las prácticas y de hora y media las de cursos periódicos. La duración total de dichas enseñanzas será de dos períodos semestrales.

Art. 15. Cuando algún Aspirante, durante el tiempo de las enseñanzas a que se refiere el artículo anterior, quisiera trabajar como meritório

en cualquier oficina del Ministerio respectivo, será admitido, y si el informe del Jefe de aquélla fuere favorable, se estimará por la Comisión especial para formular la propuesta numérica que menciona el párrafo letra f) del artículo anterior.

Art. 16. Los diversos Ministerios podrán ponerse de acuerdo para la organización en común de enseñanzas generales a los mismos.

Art. 17. Además de la entrada en la escala del personal auxiliar, con arreglo a lo prescrito en el apartado B del artículo 5.º, podrá ingresar la mujer en el servicio técnico, por cualquiera de los modos que establece este Reglamento, siempre que reúna las condiciones que en él se señalan y se someta a las mismas pruebas de aptitud exigidas a los varones.

Mediante disposiciones especiales emanadas de cada Ministerio, podrán exceptuarse de la anterior disposición aquellos cargos que, por su índole singular, no deba desempeñar la mujer.

CAPITULO III

Posesiones y cese.—Traslados.—Permutas.—Asistencia a la oficina.—Licencias y vacaciones.—Incompatibilidades

Art. 18. Los funcionarios percibirán el sueldo que les esté asignado desde el día en que tomen posesión de su destino, excepto cuando hayan obtenido éste por ascenso en turno de antigüedad, caso en el cual devengarán el nuevo sueldo desde el día siguiente al en que se hubiera producido la vacante respectiva.

El plazo para tomar posesión, tratándose de ingreso en el servicio, o de ascenso o traslado que impliquen cambio de residencia, será de treinta

días, a contar de la fecha del nombramiento, exceptuándose los casos siguientes:

a) Los de nombramiento en que se consigne un plazo más breve.

b) Los de destino en las islas Canarias, y los traslados desde este archipiélago o desde la zona del Protectorado en Marruecos a la Península, casos en los cuales el plazo se entenderá ampliado por quince días, y

c) Los de nombramiento para cargo que exija prestación de fianza, en los que el término posesorio será de cuarenta y cinco días.

Para los Sargentos en activo Servicio que obtuvieron destinos civiles el plazo se contará desde la fecha en que se les entreguen los pasaportes por las respectivas Capitanías generales, y para los Sargentos licenciados desde el día de la inserción del nombramiento en la *Gaceta de Madrid*.

Los referidos plazos sólo podrán prorrogarse por causa justificada, y mediante Real orden, en la que se consigne aquélla expresamente.

Art. 19. Los funcionarios ascendidos o trasladados tendrán derecho a percibir durante el plazo posesorio el sueldo de su destino anterior, si no se hallaren en uso de licencia. Si disfrutara de ésta, que se considerará terminada desde la fecha del nuevo nombramiento, los interesados sólo percibirán en el indicado plazo los haberes que les corresponderían por razón de la licencia.

Art. 20. Cuando las prórrogas de los términos posesorios sean concedidas por enfermedad u otra cualquiera causa no dependiente de la voluntad del interesado, los funcionarios percibirán todo el sueldo del destino anterior en la primera prórroga, que no excederá de un mes y no percibirán haber alguno en la segunda y última prórroga, que tampoco podrá

exceder de ese tiempo. Si dichas prórrogas se concedieran a funcionarios que al ser nombrados para otro cargo disfrutasen de licencia, los haberes se regularán a tenor de lo dispuesto en el artículo anterior.

Las prórrogas que se otorguen por conveniencia de los interesados serán sin derecho al percibo de sueldo, y solamente por un plazo máximo de treinta días. Art. 21. Los funcionarios ascendidos o trasladados de una oficina a otra, sin cambio de residencia, tomarán posesión de su nuevo cargo el siguiente día al que cesen en el destino que desempeñaren al ser nombrados, salvo en el caso de disfrute de licencia, en que el plazo posesorio será de los días que resten de ella.

Si el nuevo destino fuera de los que exigen fianza, el término posesorio será de cuarenta y cinco días.

Art. 22. Cuando tratándose de ingreso en el servicio, los funcionarios no se presenten a ejercer su cargo dentro de los términos posesorios o de las prórrogas que les fueran concedidas, se entenderá que renuncian su destino. En los demás casos, los funcionarios que no tomen posesión de su nuevo destino en los plazos marcados serán declarados cesantes.

Art. 23. En los títulos administrativos que se expidan para toda clase de nombramientos, se comprenderá el mandato para que, sin necesidad de los Decretos de «Cúmplase» y «Dese posesión», ni de ninguna otra diligencia, los funcionarios se posesionen de su cargo ante el Jefe del referido Centro o dependencia. La posesión se hará constar por certificación extendida al dorso o a continuación del referido título. Este será registrado, archivándose una copia del mismo, que oportunamente se añadirá con las diligencias que produz-

can las vicisitudes ulteriores en el mismo Centro o dependencia.

Para dar posesión se exigirá al nombrado la presentación de los documentos que justifiquen su capacidad legal para el cargo, si no constaren ya en el expediente en que se hubiere acordado el nombramiento.

Los funcionarios competentes para dar posesión certificarán también el cese en los títulos administrativos, cuidando de que en uno y otro caso se cumplan todos los requisitos correspondientes.

Art. 24. Podrán autorizarse permutas de destino dentro del mismo escalafón entre funcionarios de igual clase y categoría, o de igual categoría solamente, si los empleos de que se trate no tienen asignada clase determinada, previo informe de los Jefes inmediatos de los solicitantes. Cuando este informe sea desfavorable habrá de fundamentarse.

Art. 25. En el espacio de tres años, a contar desde la fecha de concesión de una permuta, no se autorizará ninguna otra a los mismos interesados.

Art. 26. No se autorizarán permutas entre funcionarios cuando a alguno de ellos le falte dos años o menos para cumplir la edad de jubilación forzosa.

Art. 27. Serán anuladas las permutas que vayan seguidas de la jubilación de alguno de los permutantes, por razón de edad o tiempo de servicios, en los dos años siguientes a la fecha de su concesión, o del ascenso por antigüedad, con cambio de residencia, en los seis meses posteriores a dicha fecha.

Art. 28. Los funcionarios prestarán los servicios del empleo que ejerzan en la oficina a cuya plantilla de personal pertenezcan, con las excepciones que necesidades del servicio

impongan, dentro del límite de seis funcionarios por cada Departamento ministerial, número máximo.

Art. 29. Las dichas excepciones sólo se podrán acordar por medio de Real orden dictada para cada uno de los casos especiales.

Sin embargo, ni este artículo ni el precedente regirán con respecto al nuevo Ministerio de Abastecimientos ni a otro organismo que fuere creado para encomendarle funciones del Ministerio de donde venga el personal provenga.

Art. 30. Los funcionarios asistirán a la oficina los días laborables seis horas como minimum, que se acomodarán a las necesidades de las respectivas dependencias.

Los funcionarios residirán donde su función radique, y no podrán ausentarse de la residencia oficial sin licencia concedida por Autoridad competente.

El que se ausentare sin obtenerla podrá ser declarado cesante.

Art. 31. Corresponde dar licencia a los funcionarios a la misma Autoridad a quien corresponda nombrarlos.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, si la licencia fuere sólo por quince días, podrá ser concedida por los Subsecretarios o Jefes superiores de los Centros respectivos.

Art. 32. Toda licencia habrá de ser solicitada por medios de instancia y por conducto del Jefe inmediato, quien la cursará, informando al propio tiempo acerca de la necesidad que de ella tenga el funcionario, y sobre la posibilidad de concederla sin detrimento del servicio.

Cuando la licencia se pida por enfermedad, será necesario justificar la pretensión por medio de certificación facultativa. Si la justificación presentada por el peticionario pareciere in-

suficiente a su Jefe, podrá éste disponer que se amplíe.

En la solicitud de licencia, el funcionario hará mención de las que haya disfrutado en los tres años anteriores.

Art. 33. Las licencias por enfermedad se concederán con sueldo entero por un mes. Cuando la enfermedad sea de mayor duración, habrá de comprobarse, y la prórroga de la licencia no se otorgará sino por Real orden publicada en la *Gaceta de Madrid*. Las licencias concedidas por otro motivo, desde que excedan de quince días, serán siempre sin sueldo, y su duración no excederá de tres meses, sin prórroga alguna.

Art. 34. De toda licencia disfrutada por los funcionarios se tomará nota en su hoja de servicios y en su expediente personal.

Al funcionario que obtuviere licencia en tres años seguidos no podrá concedérsele ninguna hasta después de transcurridos otros tres, salvo caso de enfermedad.

Art. 35. Al acreditarse en nómina los haberes que devenguen los funcionarios que disfruten de licencia o prórroga de ésta, se unirá el expediente original que al efecto se hubiese instruído, y copia de la orden de concesión.

Art. 36. Tratándose de licencias otorgadas por enfermedad, se entenderá que los interesados hacen uso de ellas desde el día en que reciban la orden de concesión.

En los demás caso, si trascurriesen treinta días desde el de la concesión sin que comience el disfrute de la licencia, se considerará caducada.

Del mismo modo quedará invalidada la licencia si antes de empezar a disfrutarla el funcionario, fuere trasladado a otro destino.

Art. 37. De los funcionarios que presten servicio en una misma ofici-

na, no podrán disfrutar licencia a un tiempo más de la quinta parte.

Art. 38. Todos los funcionarios disfrutarán anualmente de una vacación de quince días consecutivos, excepto cuando las necesidades del servicio lo impidiesen.

Se tendrá presente lo dispuesto en el artículo anterior en cuanto al número de funcionarios que podrán ausentarse simultáneamente.

No podrán disfrutar de la vacación anual los funcionarios que hayan obtenido la licencia dentro de los doce meses anteriores.

Art. 39. Seguirán observándose para los funcionarios de los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado, los preceptos generales sobre incompatibilidades, determinados en la legislación vigente, y se aplicarán en especial las que se expresan a continuación:

1.º El ejercicio de toda otra profesión, salvo los casos en que, instruído el oportuno expediente, con audiencia del interesado, se declare que no perjudica al servicio que el funcionario tenga a su cargo.

2.º El servicio de Agencias de negocios o el desempeño de representaciones en cualquier clase de asuntos que se tramiten o sean de la competencia del respectivo Ministerio.

3.º La prestación de servicios en otras oficinas públicas o particulares durante el tiempo que deba permanecer el funcionario en el Centro o dependencia a que pertenezca.

Art. 40. Los funcionarios, cualquiera que sea su categoría, podrán servir destino en la provincia de su naturaleza.

Se exceptúan de esta disposición los cargos que las prescripciones especiales de cada Ministerio señalen.

CAPITULO IV

Excedencias

Art. 41. A cualquier funcionario en servicio activo podrá concedérsele, cuando la solicite, la excedencia voluntaria por período no menor de un año y no mayor de diez, con tal que en la oficina del solicitante queden cuatro quintas partes de sus servidores.

Las solicitudes de reingreso de los excedentes voluntarios en el servicio activo, habrán de presentarse dentro del citado período. El funcionario excedente tendrá en tal caso derecho a ocupar la primera vacante que ocurra de la categoría y clase correspondientes, transcurrido que sea un mes desde la fecha en que fuera inscrita la solicitud de reingreso.

No se podrá conceder la excedencia voluntaria a ningún funcionario sometido a expediente gubernativo.

Art. 42. Aparte el caso previsto en el párrafo segundo del artículo 11, los funcionarios a quienes se haya concedido o se conceda la excedencia por pasar a servir cargos no comprendidos en el escalafón del respectivo Ministerio, serán considerados como excedentes mientras desempeñen tales cargos.

Para concederle su reingreso en el servicio activo, habrán de solicitarlo en el plazo de un mes, a contar de la fecha en que cesen en los cargos de que se trata. Su derecho a ocupar vacante, se regirá por el precepto contenido en el párrafo segundo del artículo anterior.

Art. 43. El tiempo de la excedencia voluntaria no será de abono para la antigüedad, el ascenso ni la jubilación.

Art. 44. Aparte el caso previsto en el artículo 11 de la ley de Reclutamiento y Reemplazo del Ejército de

29 de junio de 1911, los funcionarios serán declarados excedentes forzosos por reforma de plantilla o por elección para cargo parlamentario.

El funcionario que pase a situación de excedencia forzosa en los casos del párrafo anterior, tendrá derecho al abono de los dos tercios del sueldo que le correspondiere, y al del tiempo que dure dicha excedencia, a todos los efectos.

Art. 45. Las fechas de comienzo y de cese en el derecho al percibo del haber correspondiente y al abono del tiempo de excedencia forzosa, serán:

a) En caso de reforma de plantilla, la siguiente a la del cese en el cargo activo de que se quedare excedente, y la anterior a la de posesión en el nuevo destino dentro del plazo reglamentario, con exclusión de cualesquiera prórrogas.

b) En caso de elección para cargo parlamentario, la en que se preste juramento o promesa, y la anterior a la de posesión en el nuevo destino que se confiera al interesado, si al disolverse las Cortes solicitare su reingreso en el servicio activo en el plazo de un mes. Cuando el excedente cesare en la representación parlamentaria por causa distinta de la disolución de las Cortes o por pasar a ejercer otro cargo retribuido que implique incompatibilidad de haberes, perderá desde luego los derechos inherentes a la excedencia forzosa.

c) En caso de ascenso de Escalafón durante la excedencia, la fecha de la Real orden en que con relación al nuevo cargo se declare la continuación de aquel estado.

A los excedentes forzosos que por cualquiera de las causas determinadas en el apartado b) de este artículo, cesen en la representación parlamentaria, podrá concedérsele la excedencia voluntaria, si la solicita en el plazo de

un mes, a contar de la fecha de dicho cese.

Art. 46. A los excedentes forzosos que durante el tiempo de su excedencia obtuviesen ascenso de escalafón por antigüedad, se les considerará posesionados del nuevo cargo en la fecha del dicho ascenso, continuando en la excedencia a los efectos de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 44.

Art. 47. Los excedentes por reforma de plantilla serán preferidos para ocupar las vacantes de su categoría y clase. Los excedentes por elección para cargo parlamentario que soliciten el reingreso en el servicio en el plazo señalado en el apartado b) del artículo 45, tendrán preferencia respecto de los excedentes voluntarios, para ocupar las vacantes correspondientes.

Art. 48. El reingreso en el servicio de los excedentes, así los voluntarios como los forzosos, no consumirá turno en la provisión de vacantes regulada en los artículos 4.º y 5.º.

Art. 49. Los excedentes voluntarios que dejen transcurrir los plazos señalados en los artículos anteriores sin solicitar su reingreso en el servicio activo, serán considerados como cesantes.

También lo serán los excedentes forzosos que, habiendo cesado en la representación parlamentaria, no solicitasen el reingreso en el servicio activo, o la excedencia voluntaria, en los plazos marcados en el último párrafo del artículo 45.

Art. 50. Las excedencias no evitarán las responsabilidades que pudieran derivarse para los respectivos funcionarios como consecuencia de los expedientes que se instruyan después de la fecha en que aquéllas fuesen concedidas.

Art. 51. Los respectivos Ministerios comunicarán oportunamente, y

en todo caso, al de Hacienda, así las declaraciones de excedencia que acuerden, como los nombramientos, ascensos y cambios de situación de los funcionarios que puedan afectar a la consignación y percibo de los haberes de que se trate.

CAPITULO V

Recompensa y correcciones.—Expedientes gubernativos.—Cesantías.—Separación del servicio.—Tribunales de honor

Art. 52. Los funcionarios podrán ser recompensados:

- a) Con la mención honorífica;
- b) Con la concesión de condecoraciones, libres de gastos;
- c) Con la concesión de premios en metálico.

Estas recompensas serán siempre concedidas de Real orden motivada se harán constar en los expedientes personales de los interesados y se publicarán en la *Gaceta de Madrid*.

Art. 53. Las menciones honoríficas habrán de ser otorgadas a propuesta, fundamentada, del Jefe del Centro de que dependa la oficina en que se hayan prestado los servicios que las motiven.

Art. 54. A la concesión de condecoraciones, libres de gastos, precederá asimismo la propuesta referida en el artículo anterior, fundada, necesariamente, en la prestación de servicios que, aun relacionados con los que reglamentariamente estén afectos al cargo que ejerza el funcionario de que se trate, revistan grande importancia.

Las condecoraciones, libres de gastos, que a los funcionarios se concedan, estarán en relación con las respectivas categorías administrativas.

Art. 55. La concesión de premios en metálico se hará a propuesta de la Junta de Jefes del Ministerio a que el funcionario pertenezca.

La propuesta y concesión de estos premios, habrán siempre de fundarse en la prestación de servicios que no tengan relación con los que reglamentariamente estén encomendados al funcionario de que se trate y que, por su reconocida especialidad, o por su utilidad extraordinaria para la Administración, se consideren dignos de una recompensa extraordinaria.

Será requisito indispensable para la concesión de los premios en metálico, que el funcionario no haya obtenido ya, separadamente, en cualquier concepto, otra recompensa que los trabajos a que se refiere el párrafo anterior.

Art. 56. Los premios en metálico consistirán:

a) En el derecho a percibir, durante uno a seis meses, como máximo, la semidiferencia de sueldo entre el que corresponda al funcionario por su cargo y el asignado al de la clase superior inmediata;

b) En el derecho a percibir la misma semidiferencia de sueldo durante el período, mayor de seis meses, que en la concesión se determine, y que podrá tener como término máximo la fecha del ascenso del funcionario a la clase superior inmediata.

Tratándose del otorgamiento de un premio en metálico por mayor tiempo de seis meses, será preciso para la propuesta de la Junta de Jefes a que se refiere el artículo 55, que la concesión se solicite por la mayoría absoluta del personal adscrito al Centro o la dependencia provincial donde preste servicios el interesado.

Art. 57. Nunca podrá exceder del 5 por 100 del total de funcionarios asignados a un Departamento

ministerial, el número de los que disfruten de premios en metálico por más de seis meses. El derecho a la percepción se hará efectivo cuando las concesiones excedan de dicho tanto por ciento por riguroso orden de antigüedad de la concesión.

Los premios en metálico se concederán con cargo al crédito especial que para ellos deberá figurar en los respectivos presupuestos de gastos de los Departamentos ministeriales.

Art. 58. Se considerarán faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, las siguientes:

1.º Leves:

El retraso en el desempeño de las funciones que les están encomendadas, cuando este retraso no perturbe sensiblemente el servicio; las que sean consecuencia de negligencia o descuido excusable, y la falta no reiterada de asistencia a la oficina durante las seis horas obligadas, sin justificación de causa.

2.º Graves:

La indisciplina contra los superiores, la desconsideración a la autoridades o al público en sus relaciones con el servicio; la falta reiterada de asistencia a la oficina durante las seis horas obligadas, sin causa que la justifique; las que afecten al decoro del funcionario; la señalada en el artículo 73; los altercados y peticiones dentro de las oficinas, aunque no constituyan delito ni falta punible; la informalidad o el retraso en el despacho de los asuntos, cuando perturben sensiblemente el servicio, y la de negarse a prestar servicio extraordinario en los casos que lo ordenen por escrito los superiores por imponerle necesidades de urgente o inaplazable cumplimiento.

3.º Muy graves:

El abandono del servicio; la señalada en el artículo 83; las contrarias

al secreto que se debe guardar en los trabajos; la insubordinación en forma de amenaza individual o colectiva; la emisión, a sabiendas o por negligencia o ignorancia inexcusables, de informes manifiestamente injustos, o la adopción de acuerdos con las mismas circunstancias; la falta de probidad y las constitutivas de delito.

Art. 59. Los funcionarios que indujeran directamente a otros a la comisión de una falta, incurrirán en la corrección señalada para la misma, aunque aquella no se hubiere consumado. Este precepto se aplicará a los Jefes que toleren y a todos los funcionarios que encubran las faltas graves y muy graves de los demás.

Art. 60. Los castigos o correcciones disciplinarias que deberán imponerse a los funcionarios por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, son las siguientes:

- 1.ª Apercibimiento.
- 2.ª Multa, de uno a quince días de haber.
- 3.ª Traslado de destino o de residencia.
- 4.ª Suspensión de empleo y sueldo, de un mes a un año.
- 5.ª Pérdida de uno a veinte puestos en el escalafón.
- 6.ª Postergación perpetua.
- 7.ª Cesantía o separación definitiva del servicio.

La primera corrección será aplicada a las faltas leves; las segunda, tercera, cuarta y quinta a las faltas graves, y la sexta y la séptima a las muy graves.

El apercibimiento se hará por escrito, en todo caso, y constará, como los demás correctivos, en el expediente personal del funcionario. El tercer apercibimiento implicará la imposición de multa, en sus grados mínimo o medio.

La imposición de tres multas en su grado medio, y la de dos en su grado

máximo, determinarán el traslado de destino o de residencia del funcionario.

En la orden de traslado, impuesta como castigo, se consignará esta circunstancia. Dos traslados en el intervalo de tres años, determinarán la suspensión de empleo y sueldo, en sus grados mínimo o medio. A la suspensión de empleo y sueldo por más de seis meses, irá siempre unida la pérdida de puesto en el escalafón.

La cesantía impuesta como castigo a los funcionarios activos, sólo les atribuirá derecho a configurar en el escalafón de cesantes. La separación definitiva determinará la baja en el escalafón respectivo.

Art. 61. Todas las correcciones, excepto la de apercibimiento, se impondrá por el Ministro del Ramo, en virtud del expediente, con audiencia del interesado.

En ningún caso serán aplicables a los funcionarios otras correcciones que las comprendidas en este capítulo.

Art. 62. Salvo lo dispuesto en los artículos 22, 30, 49 y 66, los funcionarios no podrán ser declarados cesantes sino en virtud de expediente gubernativo, con audiencia del interesado, por las faltas muy graves de moralidad, desobediencia o reiterada negligencia en el cumplimiento de los deberes de su cargo a que se refiere el artículo 58. Instruirá el expediente gubernativo un funcionario de categoría superior a la del que lo motive, designado por el Jefe de la dependencia o Centro donde el inculcado preste servicio.

Se practicarán las pruebas testifical y documental que conduzcan al esclarecimiento del hecho imputado, formulándose como consecuencia de ellas, si hubiere lugar, el correspondiente pliego de cargos, que el inte-

resado habrá de contestar por escrito, en el improrrogable término de ocho días. El instructor, con vista del resultado de las actuaciones, hará la correspondiente propuesta, fundamentada, de responsabilidad. Esta propuesta se notificará al expedientado en el término de tercero día, para que dentro de otro plazo de cinco días pueda alegar ante el Ministerio respectivo cuanto considere conveniente a su defensa.

Transcurrido dicho plazo, el Jefe de la dependencia o del Centro en su caso, elevará con su informe el expediente al Ministro, para que, sin nuevo trámite, dicte la resolución o acuerdo que proceda.

Art. 63. Si el funcionario sometido a expediente no acudiese al llamamiento del instructor, se le emplazará por medio de los periódicos oficiales, señalándosele un nuevo plazo para comparecer, y transcurrido éste sin haberlo verificado, se continuará sin su audiencia la tramitación del expediente.

Lo mismo se hará si el expedientado dejase de contestar dentro del plazo el pliego de cargos que se le dirija.

Art. 64. Si el hecho perseguido pudiera ser origen de procedimiento criminal, por presentar caracteres de delito, el instructor del expediente, sin esperar a la ultimación de éste, dará parte al Juzgado, remitiéndole certificación de los documentos o diligencias que se consideren necesarios para la incoación de la causa.

Art. 65. El Jefe del Centro o dependencia, al ordenar la incoación de un expediente gubernativo, podrá acordar la suspensión del funcionario objeto de él, comunicándola en el mismo día al Ministerio para que en término improrrogable de tres días pueda dictarse resolución definitiva, confirmando o revocando aquel acuerdo.

Art. 66. El Consejo de Ministros podrá acordar discrecionalmente, por conveniencia del servicio, la cesantía o separación definitiva de cualquier funcionario técnico o auxiliar, publicando su resolución en la *Gaceta* y dando cuenta a las Cortes de la medida adoptada. Para ello se notificará al funcionario por el Ministerio de quien éste dependa que va a ser objeto de propuesta de cesantía o de separación. Indicándole sucintamente la causa en que la propuesta se funde para que en el plazo improrrogable de tres días pueda alegar por escrito ante el propio Ministro lo que estime conveniente a su defensa. El Consejo de Ministros, con vista de dicha propuesta y de la alegación escrita del interesado, acordará, sin más trámites, la resolución que estime procedente.

Contra esta resolución podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, por infracción de las precedentes reglas de procedimiento.

Las vacantes que se produzcan por cesantía o separación del servicio de un funcionario, acordadas por el Consejo de Ministros deberán siempre ser provistas fuera de turno, por rigurosa antigüedad.

Art. 67. Para juzgar a los funcionarios que hubieran cometido actos deshonorosos que les hagan desmerecer en el concepto público, o indignos de seguir desempeñando sus funciones, podrán constituirse Tribunales de honor:

a) Por iniciativa y mandato del Ministro respectivo, y

b) Por su autorización, a virtud de demanda o denuncia concreta y fundamentada de la mayoría de los funcionarios que presten servicio en el mismo Centro o dependencia.

La autorización del Ministro en el caso b) habrá de ser necesariamente otorgada en el término de quinto día.

Art. 68. El Tribunal de honor se constituirá para cada caso, y será formado siempre por siete funcionarios, seis de ellos Vocales y uno Presidente, con sujeción a las reglas que siguen: a) Cuando el inculcado fuere Oficial o Jefe de Negociado, cuatro de los Vocales serán de la misma clase que él, pero de mayor antigüedad, si los hubiere, y dos de clase superior. Presidirá un Jefe de Negociado o uno de Administración, respectivamente.

b) Cuando el inculcado fuere Jefe de Administración, los Vocales habrán de ser de clase superior, si los hubiere, y si no, de la misma clase. Presidirá un Jefe superior de Administración.

Art. 69. El Presidente y tres de los Vocales de los Tribunales de honor habrán de residir en punto distinto del en que preste servicio el inculcado, excepto cuando éste se halle destinado en Madrid.

Art. 70. No podrán ser designados Presidentes ni Vocales de un Tribunal de honor los funcionarios que hubieren sufrido correcciones por faltas graves o muy graves de las determinadas en el artículo 58, cometidas en el desempeño de su cargo.

Art. 71. Los funcionarios que hayan de constituir el Tribunal de honor serán elegidos, entre los que tengan las condiciones requeridas, por los de su misma clase en el respectivo Centro o dependencia.

La elección habrá de hacerse en el plazo máximo de cinco días, a contar de la fecha de la orden o autorización del Ministro respectivo.

Art. 72. El Tribunal empezará a actuar dentro del tercer día, a partir de su elección, y con el nombramiento se comunicarán o entregarán al Presidente la denuncia o pruebas que hubieran dado lugar a la constitución de aquél.

Reunido el Tribunal en la población de destino del inculcado, después de conocer la acusación, procederá, por su parte, a practicar, en término de tres días como máximo, cuantas diligencias de investigación considere necesarias para formar juicio. Seguidamente, citará al interesado para que comparezca en plazo de tercer día, prorrogable solamente en el caso de enfermedad debidamente justificada y por el tiempo de duración de la misma.

Cuando aquél comparezca, se le darán a conocer los cargos que hubieran determinado la reunión del Tribunal, y se le invitará a que presente sus descargos y las pruebas en que los apoye, concediéndosele al efecto un plazo que en ningún caso excederá de cinco días. Transcurrido tal plazo, se señalará el juicio para dos días después, citando al acusado para que se defienda por sí o por medio de tercera persona. Se entenderá que renuncia a su derecho si no comparece ni presenta defensor.

Los acuerdos del Tribunal se tomarán por mayoría absoluta de votos. Ni el Presidente ni los Vocales podrán abstenerse de emitirlos. Las actuaciones y la votación se mantendrán secretas.

Art. 73. Los funcionarios que se resistieren a ejercer los cargos de Presidente o Vocal de un Tribunal de honor, o a emitir su voto para la resolución que éste haya de adoptar, serán corregidos administrativamente como autores de falta grave.

El parentesco, la amistad íntima o la enemistad manifiesta con el acusado, serán motivos de recusación, que podrá formular éste, o cualquier otro funcionario. El Ministro respectivo decidirá con carácter definitivo, y en el término de tercer día, si procede o no la recusación, en cada caso.

Art. 74. Los fallos de los Tribunales de honor serán necesariamente absolutorios o condenatorios.

Los funcionarios respecto de los cuales los Tribunales de honor fallasen que han realizado actos deshonorosos que les hagan desmerecer en el concepto público o indignos de seguir desempeñando sus funciones serán condenados: a solicitar la jubilación, si tuvieran cuarenta años de servicios o sesenta y cinco de edad; o la cesantía en otro caso, o a la separación definitiva del servicio.

Art. 75. Cuando sea condenatorio el fallo de un Tribunal de honor, citará éste de nuevo al acusado, y al comunicarle tal fallo, le preguntará si está dispuesto a presentar en el acto de la solicitud de jubilación o de cesantía en sus casos. Si la contestación fuese negativa o dilatoria, el Presidente del Tribunal comunicará el fallo al Jefe del Centro o dependencia, quien propondrá al Ministro la separación definitiva del funcionario condenado.

Art. 76. Los fallos de los Tribunales de honor, aprobados por el Ministro del ramo, previa audiencia del Consejo del Estado acerca de la observancia de los requisitos y trámites aplicables a cada caso, serán ejecutivos inmediatamente, sin perjuicio del recurso contencioso-administrativo cuando procediere.

Art. 77. El Presidente y los Vocales de los Tribunales de honor tendrán derecho al abono de gastos de viaje y al de dietas desde la salida del lugar de su destino hasta el regreso al mismo el día siguiente al en que recaiga el fallo. Los gastos correspondientes serán abonados con cargo a los créditos que para visitas de inspección estén consignados o se consignen en los presupuestos de los Ministerios respectivos.

CAPITULO VI

Asociaciones de funcionarios

Art. 78. Los funcionarios podrán asociarse con arreglo a la Constitución y a las leyes, gozando a tales efectos de plena personalidad jurídica.

Cualquier Asociación, agrupación o representación colectiva de funcionarios dependientes de un Ministerio o de varios, aunque tengan por objeto un legítimo interés o el auxilio o beneficio mutuo de los que las compongan, y no obste al buen servicio del Estado, necesitará para formarse la expresa aprobación ministerial.

Art. 79. Para formar un organismo de los comprendidos en el artículo anterior, sus fundadores o iniciadores deberán presentar al Director general de Seguridad, cuando se trate de la provincia de Madrid, o al Gobernador civil respectivo, si se tratare de otra provincia, a más de los documentos señalados en el artículo 4.º de la ley de 30 de Junio de 1887, una instancia dirigida al Ministro de la Gobernación, consignando las Dependencias donde prestan servicio solicitando la aprobación necesaria para constituirse en Asociación. La Autoridad gubernativa ante quien se hubiere presentado dicha instancia, la elevará con su informe al Ministerio de la Gobernación, dentro de tercero día, acompañando todos los documentos que a la misma solicitud se hubieren unido y el informe, asimismo, del Jefe o Jefes de las Dependencias provinciales a que pertenezcan los funcionarios sobre la procedencia de acceder o no a lo pretendido.

El Ministro de la Gobernación remitirá la documentación a que el párrafo anterior se refiere, al Ministro de que dependen los funcionarios cuya Asociación se intente, para que

dicte el oportuno acuerdo, o resolverá por sí, cuando se tratare de funcionarios de su propio Departamento.

Art. 80. Si en la solicitud estuvieren comprendidos funcionarios dependientes de varios Ministerios, el Ministro de la Gobernación la elevará a la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual resolverá, después de oír a los Departamentos respectivos.

Art. 81. Mientras no recaiga resolución ministerial en las solicitudes a que se refieren los artículos anteriores que deberá dictarse dentro del mes siguiente a la presentación de éstas, quedará en suspenso para todos los efectos el plazo de ocho días fijado en el artículo 4.º de la ley de 30 de junio de 1887.

Art. 82. El Ministro de la Gobernación comunicará a las Autoridades gubernativas la aprobación expresa o la negativa ministerial para formar las Asociaciones, agrupaciones o representaciones colectivas de funcionarios. La negativa ministerial impedirá la constitución de éstas. La resolución aprobatoria se publicará en la *Gaceta de Madrid*.

Art. 83. Constituirá desobediencia grave el hecho de pertenecer a Asociaciones, agrupaciones o representaciones colectivas de funcionarios públicos, contraviniendo la negativa ministerial de aprobación, a la orden, también ministerial, de disolverlas.

Art. 84. El Gobierno podrá decretar la disolución de cualquier Asociación de funcionarios dando cuenta de su acuerdo a las Cortes.

Art. 85. En todo lo no determinado por la ley de 22 de Julio de 1918 y por este Reglamento, será de aplicación a las Asociaciones, agrupaciones y representaciones colectivas de funcionarios la ley de 30 de Junio de 1887.

CAPITULO VII

Retenciones

Art. 86. A los funcionarios solamente se les podrá embargar o retener la séptima parte del sueldo que disfruten, entendiéndose que esto será también aplicable a los que actualmente tengan retenidos o embargados sus haberes.

CAPITULO VIII

Jubilaciones

Art. 87. La jubilación de los funcionarios de los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado será forzosa por razón de edad o por imposibilidad física notoria, y voluntaria por las mismas causas o por reunir determinado número de años de servicios.

En las clasificaciones que en lo sucesivo se verifiquen, se computará como tiempo de servicios el de los prestados en destinos de aspirante a Oficial, con sueldo detallado en los presupuestos del Estado.

Art. 88. La jubilación forzosa a los sesenta y siete años de edad, será automáticamente aplicada a los funcionarios.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, los funcionarios que al llegar a los sesenta y siete años de edad tuvieran más de diez años y menos de veinte de servicios, podrán continuar desempeñando su cargo hasta completar este tiempo, previo expediente de capacidad que deberá instruirse todos los años, haciéndose constar la resolución que recayere, cuando fuese favorable al interesado, en el respectivo título administrativo.

Art. 89. La jubilación forzosa por imposibilidad física notoria se acor-

dará por el Ministerio de Hacienda, previo expediente que se incoará de oficio, en el que informará el Jefe superior del Centro o dependencia al que estuviere adscrito el funcionario, sea cual fuere su edad, incapacitado para continuar en el servicio activo; justificándose este extremo en la forma reglamentaria.

Art. 90. En los casos de jubilación forzosa por edad, servirá de regulador para el señalamiento del haber pasivo el sueldo asignado al cargo que se estuviere desempeñando, sea cual fuere el tiempo que se hubiese ejercido a menos que se haya disfrutado durante dos o más años otro sueldo mayor, en condiciones que legalmente permitan considerarlo como base para aquella regulación.

Art. 91. Los funcionarios que cuenten sesenta y cinco años de edad, que sin llegar a ella justifiquen imposibilidad física, o que lleven más de cuarenta años de servicios efectivos abonables, tendrán derecho a ser declarados jubilados a su instancia.

A las declaraciones por el último de los dichos conceptos, habrá de preceder en todo caso informe del Centro directivo del Ministerio de Hacienda que tenga a su cargo el servicio de Clases pasivas.

Tal informe deberá limitarse a expresar el tiempo acreditable de servicios que para la jubilación reúna el respectivo funcionario.

CAPITULO IX

Personal subalterno

Art. 92 El personal subalterno de Porteros, Ordenanzas, Mozos de oficio y sus similares, de los Centros y dependencias de la Administración civil del Estado, disfrutará el haber

mínimo de 1.250 pesetas y el máximo de 4.000.

Cada Ministerio formará nuevas plantillas de este personal, dentro de los límites indicados, con sujeción a la siguiente escala de sueldos: 4.000, 3.500, 3.000, 2.500, 2.000, 1.500 y 1.250 pesetas.

La totalidad de esta escala de sueldos será aplicada únicamente a los escalafones generales de personal subalterno, manteniéndose para el que pertenezca a otros escalafones o a plantillas independientes las mismas categorías que en la actualidad tenga, con el consiguiente aumento de haber.

Art. 93. En el escalafón general de subalternos del respectivo Departamento serán comprendidos todos los que no se rijan por Reglamentos o disposiciones especiales, clasificados por sueldos, aunque las plazas tengan distintas denominaciones, y, dentro de cada escala, por riguroso orden de antigüedad.

Art. 94. El ingreso de los subalternos en el servicio será siempre por las plazas de menor sueldo.

El ascenso se otorgará por antigüedad rigurosa, dentro de cada escalafón o plantilla, exceptuándose las vacantes de Portero Mayor, que se proveerán por elección del Ministro, entre los subalternos de sueldo inmediato inferior.

Art. 95. Se establece un turno para el reingreso de cesantes que no tengan nota desfavorable en su expediente, reservándose a tal efecto una de cada seis vacantes del sueldo respectivo.

Los cesantes que no acepten dos consecutivos nombramientos perderán el derecho a ulterior colocación.

Art. 96. Continuará aplicándose en cada Ministerio la legislación vigente en la actualidad respecto a la

provisión de vacantes de entrada de los subalternos en los distintos servicios, y a los requisitos y trámites exigidos para los nombramientos, siempre que ellos no sean opuestos a la ley de 10 de julio de 1885, cuyo estricto cumplimiento se mantiene con relación al personal de que se trata.

Art. 97. Se aplicarán en lo posible al personal subalterno las disposiciones establecidas en el presente Reglamento para los funcionarios, respecto de posesiones, ceses, permutas, licencias y retenciones.

DISPOSICION ESPECIAL

Los funcionarios del Ministerio de Gracia y Justicia que prestan servicios en la Subsecretaría y en la Dirección General de Prisiones, tanto en los respectivos Cuerpos técnicos como en los administrativos, quedan comprendidos en los preceptos de la ley de 22 de julio de 1918 y de este Reglamento, y disfrutarán de las dotaciones establecidas en la Base 1.ª de aquélla, considerándose al efecto asimilados sus cargos a las categorías y clases de dicha ley con que tengan mayor semejanza, en razón a los haberes.

Persistirán los escalafones en que actualmente se hallan divididos aquellos funcionarios, regulándose el ingreso y los ascensos en la misma forma que este Reglamento establece para todos los demás funcionarios de los Cuerpos generales, con la sola excepción de que los opositores que no procedan de las escalas administrativas tendrán que ser en todo caso Letrados.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

1.ª La adaptación del actual personal en servicio activo de los Cuer-

pos generales de la Administración civil del Estado a las categorías y clases que establece el artículo 1.º, salvo lo prescrito para el Ministerio de Gracia y Justicia en la disposición especial y en la tercera de estas disposiciones transitorias, se hará con sujeción a los preceptos siguientes:

A) Los Jefes de Administración de primera, de segunda y de tercera clase; los Jefes de Negociado y los Oficiales de primera, de segunda y de tercera clase, todos ellos en propiedad, ocuparán en las escalas del personal técnico puestos de la misma denominación, con las nuevas dotaciones que a las respectivas clases se asignan en dicho artículo. Los Oficiales de tercera clase gozarán, además, de una gratificación anual de 500 pesetas, mientras no asciendan a la clase inmediata superior.

B) Los Jefes de Administración de cuarta clase y Oficiales cuartos ocuparán, dentro de sus respectivas categorías, puestos de la clase inmediata superior, con los nuevos sueldos.

C) Los Oficiales de quinta clase y los Aspirantes figurarán en una clase transitoria de Oficiales cuartos, a extinguir, con sueldo anual de 2000 pesetas, y con derecho, aparte el determinado en la segunda de estas disposiciones transitorias, a ocupar las vacantes de Oficial de tercera clase en las nuevas escalas del personal técnico, excepto las reservadas para los opositores aprobados y las sujetas a la amortización, a tenor de las disposiciones transitorias 9.ª y 15.

Serán también considerados como Oficiales cuartos a extinguir, con sueldo anual de 2.000 pesetas, los empleados similares a los Aspirantes, entendiéndose por tales los actuales temporeros que, en cumplimiento de disposiciones ministeriales, habida

cuenta de su carácter de permanencia y de la calidad del trabajo que realizan, hayan sido considerados como Escribientes auxiliares fijos para la prestación de servicios análogos a los de Aspirante.

Los funcionarios a que se refieren los dos párrafos anteriores podrán tomar parte en los ejercicios de oposición entre Oficiales a cargos de Jefes de Negociado de tercera clase, cuando lleven en años de servicios, seis de ellos en empleos de oficial.

En la nueva escala de Oficiales cuartos, a extinguir, los funcionarios comprendidos en el párrafo segundo de este precepto serán colocados a continuación de los Aspirantes.

D) Los actuales temporeros, que habiendo sido nombrados antes del día 24 de julio de 1918, lleven más de cinco años de servicios o posean título académico, pasarán a ser desde luego Auxiliares de tercera clase con todos los derechos que en tal concepto les corresponden, según las prevenciones de este Reglamento, en cuanto su número sea igual o inferior al de plazas previstas en la plantilla del Cuerpo auxiliar del respectivo Ministerio, cuya plantilla en ningún caso tendrá un número de plazas superior a los dos tercios de los temporeros que existan en cada Ministerio, y a los cuales se extienden los preceptos de esta disposición. Si el número es superior, el ingreso tendrá lugar por orden de antigüedad.

Si con los temporeros a que se refiere el párrafo anterior no se cubriese íntegramente la plantilla del Cuerpo Auxiliar, para proveer las plazas restantes, así como para la provisión de las vacantes que se vayan produciendo, se formará un escalafón de temporeros en virtud del examen de suficiencia que tendrá lugar dentro de dos meses de la publicación de este Reglamento.

Los temporeros que no se sometan a examen o en él no obtengan declaración de suficiencia quedarán cesantes. Los demás cubrirán las vacantes en el Cuerpo Auxiliar por el orden en que figuren en el escalafón que se formará en virtud de examen de suficiencia.

A los efectos de lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, serán considerados como temporeros quienes, sin tener categoría administrativa, ni la condición de similares a los Aspirantes a que se refiere el párrafo segundo del precepto anterior, reúnan todas las circunstancias siguientes:

a) Que perciban sus haberes o emolumentos con cargo a créditos comprendidos en los Presupuestos generales del Estado, no para material exclusivamente, sino de un modo expreso, para nombramiento de temporeros, o globales, cuya distribución esté debidamente ordenada por autoridad competente.

b) Que realicen trabajos de oficina en Centros o dependencias de los Ministerios, y no estén adscritos a servicios cuya ejecución exija condiciones especiales de índole no administrativa, que les hagan insustituibles por los demás temporeros dedicados a aquellos trabajos.

c) Que no hayan obtenido su nombramiento para la realización de servicios eventuales o periódicos de breve duración, y

d) Que no se hallen afectos a Cuerpos facultativos o especiales, ni tengan, como consecuencia de ello, organización peculiar e independiente de la del resto de los temporeros al servicio de los Centros o dependencias ministeriales.

Los temporeros figurarán en la escala de Auxiliares de tercera clase por el orden de mayor tiempo de servicios, y en caso de igualdad de éste,

por el de la cuantía de los haberes o emolumentos que perciban.

2.º El personal auxiliar quedará constituido transitoriamente por los Oficiales cuartos, a extinguir, y por los empleados temporeros nombrados Auxiliares de tercera clase.

Los Oficiales cuartos, a extinguir, en tanto no pasen a ocupar cargos de Oficial de tercera clase, serán nombrados, con el orden con que figuren en su escala, para desempeñar los empleos de Auxiliar de primera clase comprendidos en las nuevas plantillas que se formen, siempre que lleven dos años de servicios en la Administración civil del Estado. Los que no obtengan tales empleos serán considerados como Auxiliares de segunda clase.

3.º Los funcionarios administrativos que actualmente prestan servicio en el Ministerio de Gracia y Justicia sin tener el carácter de Letrados, sólo podrán pasar al escalafón técnico de la Dirección general de Prisiones.

4.º En aquellos casos en que, por preceptos especiales anteriores al día 22 de julio de 1918 se hubieren fijado a ciertos cargos sueldos intermedios entre los de 10.000 y 12.500 pesetas, se les asignará un aumento análogo al establecido por dicha ley para la clase inmediata inferior.

La asignación de los nuevos sueldos a que se refiere el párrafo precedente seguirá en vigor hasta que, aprobadas las plantillas que han de formarse con sujeción a las disposiciones de la repetida ley, cesen en el servicio activo los funcionarios que los perciban.

5.º La adaptación a las nuevas categorías y clases de los cesantes y los excedentes actuales, desde los Jefes de Administración de primera clase hasta los Aspirantes, se realizará de modo análogo al establecido para el personal activo.

No se reconocerá derecho para figurar como cesantes en la escala correspondiente según este Reglamento, a título de haber desempeñado empleo de las clases definidas en el párrafo segundo del precepto C y en el precepto D de la primera de estas disposiciones transitorias.

6.º Quienes estuviesen desempeñando en 22 de julio de 1918 cargos de Gobernador civil, o los hubieren desempeñado antes de dicha fecha, serán declarados Jefes de Administración de primera clase, excedentes, sin sueldo, con sujeción a los siguientes preceptos:

a) Será condición precisa para obtener la declaración de excedencia, a los efectos de esta disposición, cumplir o haber cumplido más de dos años en el ejercicio del cargo de Gobernador civil.

b) Los Gobernadores y ex Gobernadores que en la mencionada fecha hubiesen cumplido los dos años a que se refiere el precepto anterior, deberán solicitar aquella declaración hasta el 4 de octubre próximo inclusive, día en el cual expira el plazo de sesenta, a partir de la publicación de la ley de 22 de julio de 1918, que la misma estableció. El hecho de estar incluido en los escalafones formados con anterioridad a la publicación de dicha ley, tanto en la Residencia del Consejo como en los distintos Ministerios, no releva del cumplimiento de aquel requisito, indispensable para hacer valer el nuevo Derecho.

c) Los Gobernadores y ex Gobernadores en 22 de julio de 1918 que no hubiesen cumplido entonces los referidos dos años, deberán instar la declaración de excedencia en el plazo improrrogable de sesenta días, a contar del en que, por haber completado el expresado período de dos años, consoliden su categoría.

d) Quienes hallándose en las condiciones indicadas hayan cumplido los diez años de servicios efectivos que el Real Decreto de 15 de julio de 1901, exigía para reconocer derecho a ocupar vacantes del respectivo escalafón, podrán, acompañando relación de sus servicios, solicitar su inclusión como excedentes en una sección especial de los escalafones generales de la Presidencia del Consejo de Ministros o del Ministerio por el cual opten, entre los de Gracia y Justicia, Gobernación, Hacienda, Fomento e Instrucción Pública. Las instancias se presentarán en la Presidencia del Consejo de Ministros, que las cursará seguidamente al Departamento en cuyo escalafón se solicite el ingreso, o invitará al solicitante para que en el término más breve posible concrete su petición, si ésta ofreciese dudas. En ningún caso podrá solicitarse la inclusión más que en un escalafón, y el Ministerio respectivo deberá, previo examen de la justificación que se aporte o de la que conste en los archivos del mismo, resolver en el plazo de un mes sobre la inclusión solicitada.

e) Quienes no hayan cumplido diez años de servicios, pero sí tengan prestados más de dos en el cargo de Gobernador habrán de solicitar necesariamente su inclusión en la Sección correspondiente del escalafón del Ministerio en cuyo ramo hubieran prestado más servicios en cualquier clase o categoría, aparte los del expresado cargo.

f) Quienes sólo tengan prestados servicios de Gobernador por más de dos años y menos de diez, únicamente podrán pedir su inclusión en la sección especial de excedentes de los escalafones de la Presidencia del Consejo de Ministros o del Ministerio de la Gobernación.

g) Quienes por no haber cumplido los diez años de servicios que el precepto *d)* previene, hayan de acomodarse para ser incluidos en el escalafón a los preceptos *e)* o *f)* podrán, cuando lleguen a tener aquella condición, hacer uso del derecho a optar que el citado precepto *d)* establece, acordándose en tal caso la baja en el escalafón donde hasta entonces figurasen.

h) El procedimiento para la presentación y la resolución de las solicitudes a que se refieren los preceptos *e)*, *f)*, y *g)*, y el plazo para resolverlas, serán los mismos del precepto *d)*. Dicho plazo empezará a contarse desde el día siguiente al de la inscripción en el respectivo Ministerio de la solicitud de declaración de excedencia cursada por la Presidencia del Consejo de Ministros.

i) La inclusión en el escalafón de excedentes se hará por orden de antigüedad en la clase, y en caso de tener varios la misma, por el de mayor tiempo de servicios en la Administración civil del Estado, o por el de edad si este tiempo fuera también idéntico.

Queda nulo y sin ningún efecto el escalafón de ex Gobernadores publicado por la Presidencia del Consejo de Ministros, y se considerarán derogados la Real Orden de 21 de febrero de 1901 y el Real Decreto de 15 de julio del mismo año.

La declaración de excedencia en los casos a que se refiere esta disposición, no concederá nunca derecho para servir en comisión cargos que no sean de Jefe de Administración de primera clase, aunque no los hubiese en el escalafón correspondiente, ni para ser nombrado Gobernador civil.

7.º Mientras existan excedentes de los comprendidos en la disposición transitoria anterior, la provisión de las vacantes de Jefes de Adminis-

tración de primera clase a que se contrae el apartado A) del artículo 4.º, con excepción de las de cargo de Delegado de Hacienda, de las originadas por cesantía o separación del servicio en los casos del artículo 66 y de las que deban ocupar los excedentes, referidos en el capítulo 4.º, se hará con sujeción a los preceptos siguientes:

Habrán cuatro turnos:

a) De ascenso, por antigüedad, del Jefe de Administración de segunda clase que ocupe el primer lugar de la respectiva escala.

b) De ascenso, por elección, de un Jefe de Administración de segunda clase entre los que figuren en el primer tercio de la escala respectiva.

c) De nombramiento de excedente, de los referidos en la mencionada disposición transitoria, que figure en el primer lugar de la respectiva escala; y

d) De reingreso de Jefe de Administración de primera clase, cesante, que ocupe el primer lugar de la escala respectiva.

De cada cuatro vacantes, se reservará una para el turno c), de excedentes, y de cada seis, otra para el de reingreso de cesantes. Las demás se proveerán por los turnos de ascenso, alternando siempre en ellos la antigüedad y la elección.

Cuando haya que declarar desierto el turno de reingreso de cesantes, por no haberlos de momento en escala o no aceptar ninguno de los nombrados, se cubrirá la vacante de que se trate por el turno de ascenso aplicable según la alternativa fijada en el párrafo anterior.

8.º En tanto figuren en las escalas de personal técnico y del auxiliar funcionarios que hayan ingresado en el servicio mediante oposición celebrada con anterioridad a la publica-

ción de este Reglamento, se exceptuarán de la alternativa de la antigüedad en la clase y del tiempo de servicios en los turnos de ascenso, dispuesta en los apartados E) del artículo 4.º y A) del artículo 5.º, las vacantes que correspondan a los referidos funcionarios.

9.º Los opositores actualmente aprobados con derecho reconocido a ocupar plazas de los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado, serán considerados como excedentes sin sueldo, de la categoría y clase que les correspondan con arreglo a lo prevenido en el artículo 1.º y al precepto aplicable de la primera de estas disposiciones transitorias. Como tales excedentes figurarán en el lugar adecuado del escalafón vigente e ingresarán en el servicio activo ocupando una de cada dos vacantes de su clase no sujetas a la amortización prescrita en la décimoquinta disposición transitoria.

10. El precepto contenido en el artículo 9.º no será de aplicación a los funcionarios que en 22 de julio de 1918 poseyesen nombramiento de Jefe de Negociado de primera clase u Oficial primero.

11. Los funcionarios que desempeñen cargos en comisión por haber ocupado otros de categoría superior con anterioridad al día 22 de julio de 1918, figurarán en los primeros lugares de las escalas respectivas, hasta que lleguen a ocupar cargo de la categoría y clase que le corresponda.

12. Los funcionarios ascendidos en comisión por virtud de la adaptación de la ley de 2 de marzo de 1917, ocuparán por su orden las primeras vacantes que ocurran en las categorías y clases para que fueron nombrados en tal comisión.

13. Los funcionarios que en la actualidad lleven más de dos años ha-

bilitados, mediante orden especial dictada por Autoridad competente, para desempeñar, y desempeñen, cargos de la categoría superior inmediata, tendrán el mismo derecho concedido en la anterior disposición transitoria a los funcionarios ascendidos en comisión.

14. Los actuales funcionarios que por ministerio de la ley pasen a ocupar, dentro de su categoría, puestos de la clase inmediata superior con el sueldo correspondiente, no necesitarán ningún otro requisito para consolidar el nuevo cargo, aunque las leyes o reglamentos anteriores lo exigieran.

15. El excedente de personal de todas las categorías y clases que resulte de la formación de nuevas plantillas con arreglo a los preceptos de la nueva ley de 22 de julio de 1918, permanecerá en el servicio activo y disfrutará de iguales beneficios que el comprendido en las dichas plantillas.

Para extinguir el citado excedente de personal se amortizará una de cada dos plazas que vaquen de cada clase donde tal excedente exista.

16. Se suspenderán asimismo los turnos de provisión de vacantes que establece este Reglamento en aquellas clases que deban pasar con preferencia los funcionarios comprendidos en las disposiciones transitorias 12 y 13, hasta que dichos funcionarios ocupen los cargos que según tales disposiciones les correspondan.

17. Los turnos de provisión de plazas determinados en este Reglamento serán aplicables, con la excepción señalada en la disposición transitoria anterior, a las vacantes que no hayan de amortizarse como consecuencia de la formación de nuevas plantillas. La numeración de las vacantes en relación con los turnos habrá de referirse siempre a las no amortizables.

Sin embargo, no se aplicarán los turnos de oposición:

a) En general, mientras haya excedente de personal en las respectivas clases, como consecuencia de la formación de nuevas plantillas; y

b) Tratándose de Oficiales de tercera clase, hasta que quede extinguida la de Oficiales cuartos.

18. No podrán ser disminuidos los haberes que actualmente disfrutaban los empleados temporeros que pasen a ser Auxiliares de tercera clase.

En consecuencia, aquellos de dichos temporeros que en 22 de julio de 1918 percibieran más de 1.500 pesetas por el indicado concepto, tendrán derecho a que se les abone la diferencia como gratificación.

19. En los Ministerios donde hubiere varios escalafones de funcionarios se refundirán en uno solo, a no ser que por la irreductible diversidad de los servicios a que se hallen afectos unos y otros funcionarios por la especialidad de las condiciones exigidas para el ingreso en los respectivos Cuerpos o para el desempeño de las funciones a éstos encomendadas, o por la limitación de categorías y clases en las escalas, no haya posibilidad de realizar tal refundición sin entorpecer los trabajos administrativos o lesionar derechos de los interesados.

20. Las Asociaciones, agrupaciones o representaciones colectivas de funcionarios que existan en la actualidad habrán de solicitar dentro del plazo improrrogable de un mes, desde la publicación de este Reglamento, la autorización ministerial para subsistir que está prevenida en la base 10 de la ley de 22 de julio de 1918, acompañando una copia de los Estatutos, Reglamentos, contratos o acuerdos por los cuales se rijan, con expresión del número de los asociados o afiliados que fuesen funciona-

rios públicos y mención de los cargos que desempeñen en la Administración civil del Estado.

Transcurrido el plazo fijado en el párrafo anterior, a las Asociaciones, agrupaciones o representaciones colectivas de funcionarios que no hubieren solicitado la autorización necesaria para subsistir, y a dichos funcionarios les serán aplicados los preceptos correspondientes del capítulo VI.

Las solicitudes a que se refiere esta disposición transitoria se tramitarán y resolverán con sujeción a las prevenciones establecidas en el capítulo antes citado.

21. Al fijarse las nuevas plantillas del personal subalterno, quedará éste proporcionalmente distribuido en la escala de sueldos que por el artículo 92 de este Reglamento se establece, asignándose, como consecuencia, a cada individuo, en razón al haber que perciba en la actualidad, el que guarde mayor relación con los de la escala referida.

La adaptación del personal cesante a sus nuevos puestos en el escalafón, habrán de realizarse por analogía con la del personal en activo servicio.

22. En las nuevas plantillas de subalternos que cada Ministerio forme, sólo habrá de figurar el personal estrictamente necesario. El excedente que resulte continuará en activo servicio. La amortización de este exce-

dente se hará suprimiendo una de cada dos vacantes de cada sueldo.

En los Ministerios donde existiere Cuerpo de aspirantes a subalternos, en expectativa de destino, formado con arreglo a leyes o reglamentos anteriores, no se efectuará amortización alguna hasta que dicho Cuerpo haya quedado extinguido, por la colocación de cuantos lo integren.

23. Los funcionarios y los subalternos cesantes que no figuren actualmente en los respectivos escalafones podrán solicitar su inclusión en ellos, en término de dos meses, a partir de la fecha de publicación de este Reglamento.

No se concederá prórroga alguna del referido plazo. Por tanto, los interesados que dentro de éste no insten la inclusión de que se trata, perderán definitivamente el derecho a reclamar que se reconozca a su calidad de cesantes.

DISPOSICIONES FINALES

1.º Se considerarán subsistentes en cuanto no fueren incompatibles con los preceptos de este Reglamento, los vigentes en la actualidad respecto de la materia.

2.º El Gobierno dará cuenta de este Reglamento a las Cortes.

Las Fraguas, 7 de septiembre de 1918.—Aprobado por S.M. El Presidente del Consejo de Ministros, *Antonio Maura y Montaner*.

La obra de Jaime Ignacio Muñoz Llinás nos permite comprobar cómo se han ido conformando las diversas relaciones jurídicas entre la Administración y el personal a su servicio, mediante la configuración de un modelo de función pública propio pero permeable a la influencia de los países de nuestro entorno. Un modelo que, progresivamente, ha ido buscando la excelencia del empleo público en España, basado inicialmente en los principios de legalidad, mérito y capacidad, a los que luego se han añadido los de igualdad y publicidad.

El autor ha situado el punto de partida de su investigación en el año 1827, que coincide con la aprobación del Estatuto de López Ballesteros, aunque sin olvidar que unos años antes ya se habían empezado a dictar las primeras normas de nuestra función pública contemporánea. Como señala el doctor Muñoz Llinás, es en estas tempranas fechas del siglo XIX cuando asistimos a la desaparición del Estado Absoluto y con ello a la eliminación de una de las múltiples prerrogativas del Rey, que no era otra que la de nombrar y separar libremente al personal encargado de las tareas de gobierno y administración de la nación. A partir de este momento se empieza a vislumbrar la necesidad de contar con un auténtico corpus administrativo independiente y profesional, con el fin de garantizar una gestión eficaz y estable de los asuntos públicos.

En cuanto a la elección de la fecha final del periodo investigado, el año 2007, se fundamenta básicamente por dos motivos: en primer lugar, por el hecho evidente de encontrarnos ante la última norma de carácter general que comprende, prácticamente, todo el régimen de función pública a modo de estatuto general. Y, en segundo lugar, deja la puerta abierta a una nueva transformación de nuestro modelo de función pública, generando algunas incógnitas sobre su futuro (del prólogo de Javier Alvarado Planas).