

TESIS DOCTORAL

AÑO 2016

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: 1827-2007

JAIME IGNACIO MUÑOZ LLINAS

LICENCIADO EN DERECHO

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

DOCTORADO

UNIÓN EUROPEA

DIRECTOR: JAVIER ALVARADO PLANAS

ESCUELA DE DOCTORADO DE LA UNED

TÍTULO DE LA TESIS: “LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: 1827-2007”

AUTOR: JAIME IGNACIO MUÑOZ LLINÁS. LICENCIADO EN DERECHO Y EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DIPLOMA DE ESTUDIOS AVANZADOS EN HISTORIA DEL DERECHO.

DIRECTOR: D. JAVIER ALVARADO PLANAS

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ABREVIATURAS..... | 13 |
| INTRODUCCIÓN..... | 14 |
| A).- PRIMERA PARTE: ESTABLECIMIENTO DEL MARCO GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA, A TRAVÉS DEL ANÁLISIS GENERAL DE LAS PRINCIPALES NORMAS ENTRE 1827 Y 2007 | 17 |
| I.- Consideraciones generales..... | 18 |
| 1.- Los tradicionales modelos de Función Pública..... | 18 |
| 2.- El modelo español de Función Pública..... | 20 |
| II.- El Estatuto de López Ballesteros (1827)..... | 22 |
| 1.- Antecedentes..... | 22 |
| 2.- Contenido de la regulación de López Ballesteros..... | 23 |
| III.- El Estatuto de Bravo Murillo (1852)..... | 27 |
| 1.- Justificación de la reforma..... | 27 |
| 2.- Principales aspectos del Estatuto de Bravo Murillo | 29 |
| IV.- El Estatuto de O´Donnell (1866)..... | 32 |
| 1.- Justificación de la reforma y ámbito de aplicación..... | 32 |
| 2.- Contenido del Estatuto de O´Donnell. La institucionalización de la inamovilidad del funcionario público..... | 34 |
| 3.- Críticas al Estatuto y desarrollo posterior..... | 36 |
| V.- El Estatuto de Maura (1918)..... | 38 |
| 1.- Contexto histórico y antecedentes..... | 38 |

| | |
|--|----|
| 2.- Principales novedades del Estatuto de Maura..... | 40 |
| 3.- Deficiencias en la aplicación de la Ley de 1918..... | 42 |
| VI.- La reforma de la Función Pública española de 1963-1964 | 44 |
| 1.- Antecedentes y justificación de la reforma..... | 44 |
| 2.- Influencia del Derecho comparado..... | 47 |
| 3.- Ventajas e inconvenientes de la LFCE..... | 48 |
| 4.- 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..... | 50 |
| VII.- La Constitución Española de 1978..... | 53 |
| 1.- La consagración de los principios de igualdad, mérito y capacidad | 53 |
| 2.- El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..... | 54 |
| VIII.- La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública..... | 56 |
| 1.- Antecedentes: los intentos de regulación de la función pública tras la aprobación de la Constitución de 1978..... | 56 |
| 1.1.- El Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública de 1978..... | 56 |
| 1.2.- El Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1979..... | 57 |
| 1.3.- El Proyecto de Ley de aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981..... | 58 |
| 2.- Principios inspiradores y justificación de la reforma..... | 59 |
| 3.- La Ley 23/1988, de 28 julio, de reforma de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública..... | 62 |
| IX.- El Estatuto Básico del Empleado Público. Ley 7/2007, de 12 de abril..... | 67 |
| 1.- Justificación de la nueva regulación..... | 67 |
| 2.- Ámbito de aplicación..... | 70 |

| | |
|--|-----------|
| 3.- Características más relevantes..... | 71 |
| 4.- Contenido y alcance. Régimen de entrada en vigor..... | 72 |
| B).- SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS SECTORIAL DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES MATERIAS QUE COMPONEN LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA..... | 74 |
| I.- Clasificación y tipos de personal..... | 75 |
| 1.- La clasificación de los empleados públicos en los primeros estatutos de funcionarios (1825-1917)..... | 75 |
| 1.1.- La clasificación del personal en la reforma de López Ballesteros..... | 75 |
| 1.2.- La implantación del sistema de categorías en el Estatuto de Bravo Murillo..... | 77 |
| 1.3.- La consolidación del sistema de categorías en el Estatuto de O´Donnell..... | 78 |
| 1.4.- La división entre Cuerpos generales y Cuerpos especiales en la Reforma de 1918..... | 79 |
| 2.- La clasificación del personal en la Reforma de 1964..... | 81 |
| 2.1.- Tipos de personal. El contratado administrativo..... | 81 |
| 2.1.1.- Funcionarios de carrera y de empleo..... | 82 |
| 2.1.2.- Personal laboral..... | 84 |
| 2.1.3.- Los contratados administrativos..... | 84 |
| 2.2.- Instrumentos de clasificación..... | 85 |
| 3.- Los instrumentos de clasificación articulados por la LMRFP..... | 89 |
| 3.1.- La sustitución de las plantillas orgánicas por las relaciones de puestos de trabajo..... | 89 |
| 3.2.- La reordenación de cuerpos y escalas..... | 90 |
| 3.3.- La clasificación del personal al servicio de la Administración Pública..... | 91 |

| | |
|---|-----|
| 4.- La clasificación en la Ley 7/2007. El nuevo concepto de empleado público..... | 92 |
| 4.1.- Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas | 92 |
| 4.1.1.- Funcionarios de Carrera..... | 92 |
| 4.1.2.- Funcionarios Interinos..... | 94 |
| 4.1.3.- Personal Eventual..... | 95 |
| 4.1.4.- Personal Laboral..... | 95 |
| 4.2.- Una nueva categoría de personal al servicio de las Administraciones Públicas: el Personal Directivo Profesional..... | 96 |
| 4.3.- Clases de personal excluidas del ámbito de aplicación del EBEP..... | 97 |
| II.- Acceso y pérdida de la condición de empleado público..... | 99 |
| 1.- El acceso y la pérdida de la condición en los primeros Estatutos de Empleados Públicos (1825-1917)..... | 99 |
| 1.1.- El Estatuto de López Ballesteros..... | 99 |
| 1.2.- El Estatuto de Bravo Murillo y la supresión del Spoil System..... | 101 |
| 1.3.- El fortalecimiento de los principios de mérito y capacidad para ingresar en la Administración según el Estatuto de O'Donnell..... | 102 |
| 1.4.- El acceso y la pérdida de la condición de funcionario en el Estatuto de Maura..... | 104 |
| 2.- Acceso y pérdida de la condición de funcionario a partir de la Reforma del 64..... | 108 |
| 2.1.- La selección de los funcionarios públicos en la LFCE..... | 109 |
| 2.2.- Adquisición y pérdida de la condición de funcionario | 110 |
| 3.- El ingreso en la Administración Pública a partir de la Constitución de 1978. La Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública..... | 111 |
| 3.1.- Un elemento indispensable para una adecuada selección: la planificación de los recursos humanos..... | 112 |

| | |
|--|-----|
| 3.2.- La selección de los funcionarios de carrera en la Ley 30/1984 y en el desarrollo reglamentario posterior..... | 114 |
| 3.2.1.- Sistemas de selección..... | 115 |
| 3.2.2.- Órganos de selección..... | 115 |
| 3.2.3.- Proceso selectivo..... | 117 |
| 4. Adquisición y pérdida de la condición de empleado público en la Ley 7/2007 por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público..... | 118 |
| 4.1.- Requisitos para poder participar en las pruebas selectivas | 119 |
| 4.2.- Sistemas de selección y características de las pruebas..... | 121 |
| 4.3.- Órganos de Selección..... | 122 |
| 4.4.- Pérdida de la condición de empleado público | 122 |
| III.- El sistema de carrera administrativa. Provisión y promoción..... | 124 |
| 1.- Concepto y caracteres de la carrera administrativa..... | 124 |
| 2.- Los primeros intentos de regulación de la carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español (1812-1917)..... | 127 |
| 2.1.- El primer intento de articulación de la carrera administrativa. El Estatuto de López Ballesteros..... | 127 |
| 2.2.- La regulación de la carrera administrativa en el Estatuto de Bravo Murillo..... | 128 |
| 2.3.- La carrera administrativa en el Estatuto de O´Donnell | 131 |
| 2.4.- La carrera administrativa en el Estatuto de Maura..... | 132 |
| 3.- La carrera administrativa con la Reforma del 64..... | 136 |
| 4.- El nuevo modelo de carrera administrativa establecido por la LMRFP | 140 |
| 4.1.- Elementos configuradores del nuevo sistema de carrera..... | 140 |
| 4.2.- El grado personal como elemento principal en la carrera administrativa a partir de 1984..... | 143 |

| | |
|--|-----|
| 4.3.- La nueva regulación de la promoción interna con la LMRFP..... | 146 |
| 4.4.- El desarrollo posterior de la Ley de Medidas a través del RD 364/1995, de 10 de marzo..... | 149 |
| 5.- La carrera administrativa y la provisión de puestos de trabajo tras la aprobación del EBEP..... | 152 |
| 5.1.- La provisión de puestos de trabajo tras la aprobación del EBEP | 153 |
| 5.2.- La carrera administrativa en la Ley 7/2007, de 12 de abril..... | 156 |
| IV.- El Régimen de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas..... | 161 |
| 1.- Consideraciones generales..... | 161 |
| 2.- Las primeras regulaciones específicas de las incompatibilidades de los empleados públicos..... | 164 |
| 2.1.- Antecedentes..... | 164 |
| 2.2.- La Ley de 9 de julio de 1855..... | 164 |
| 2.3.- La implantación del principio de dedicación exclusiva al servicio público en el Estatuto de Maura de 1918..... | 166 |
| 2.4.- La incidencia de Primo de Rivera en la regulación del régimen de incompatibilidades: el Decreto-Ley de 12 de octubre de 1923..... | 167 |
| 3.- La división entre incompatibilidad con actividades públicas y con actividades privadas en la Reforma de 1954 y 1955..... | 168 |
| 3.1.- Incompatibilidad con actividades públicas: la Ley de 15 de julio de 1954..... | 168 |
| 3.2.- Incompatibilidad con actividades privadas: el Decreto-Ley de 1955..... | 170 |
| 4.- La reforma del régimen de incompatibilidades en la LFCE..... | 173 |
| 5.- El sistema vigente de incompatibilidades de los empleados públicos..... | 176 |
| 5.1.- El nuevo orden impuesto por la CE de 1978..... | 176 |

| | |
|--|-----|
| 5.2.- El precedente inmediato de la vigente Ley de Incompatibilidades: la Ley 20/1982, de 9 de julio..... | 177 |
| 5.2.1.- Ámbito de aplicación..... | 178 |
| 5.2.2.- Incompatibilidad de sueldos públicos | 179 |
| 5.2.3.- Incompatibilidad con actividades privadas..... | 180 |
| 5.3.- La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas..... | 181 |
| 5.3.1.- Justificación de la reforma..... | 181 |
| 5.3.2.- Ámbito de aplicación de la nueva Ley..... | 184 |
| 5.3.3.- Principios generales que inspiran la Ley..... | 185 |
| 5.3.4.- La compatibilidad con actividades públicas..... | 187 |
| 5.3.5.- La compatibilidad con actividades privadas | 190 |
| 5.3.6.- Una limitación a la compatibilidad: el complemento específico..... | 192 |
| 5.3.7.- Actividades exceptuadas del régimen de incompatibilidades..... | 193 |
| V.- El sistema retributivo..... | 195 |
| 1.- Consideraciones generales..... | 195 |
| 2.- El sistema retributivo implantado a raíz del Estatuto de López Ballesteros | 197 |
| 2.1.- La conexión entre retribuciones y las categorías..... | 197 |
| 2.2.- La conexión entre las retribuciones y las situaciones administrativas en la Real Orden de 3 de abril de 1828..... | 198 |
| 2.2.1.- Empleados en servicio activo..... | 198 |
| 2.2.2.- Empleados jubilados..... | 199 |
| 2.2.3.- Empleados cesantes..... | 199 |
| 2.2.4.- Empleados suspensos y procesados..... | 200 |

| | |
|---|-----|
| 3.- El Estatuto de Bravo Murillo..... | 200 |
| 3.1.- Regulación general del sistema retributivo..... | 200 |
| 3.2.- Situaciones particulares..... | 201 |
| 3.2.1.- Comisión de servicios..... | 202 |
| 3.2.2.- Licencias por enfermedad..... | 202 |
| 3.2.3.- Suspensión de funciones..... | 203 |
| 4.- El sistema retributivo en el Estatuto de O´Donnell..... | 203 |
| 4.1.- Regulación general..... | 203 |
| 4.2.- Situaciones especiales..... | 204 |
| 5.- El Estatuto de Maura..... | 205 |
| 6.- El sistema retributivo implantado con la Reforma de 1964..... | 206 |
| 6.1.- El nuevo marco retributivo previsto en la Ley de Bases de 1963..... | 206 |
| 6.2.- La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964..... | 207 |
| 6.3.- La Ley de Retribuciones de 1965..... | 208 |
| 6.3.1.- Los complementos retributivos..... | 210 |
| 6.3.2.- La financiación del nuevo sistema retributivo..... | 211 |
| 7.- El Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo..... | 211 |
| 7.1.- La sustitución de los coeficientes por los índices de proporcionalidad..... | 213 |
| 7.2.- La implantación del grado como elemento retributivo | 214 |
| 8.- El nuevo sistema implantado tras la LMRFP..... | 215 |
| 8.1.- Intentos de reforma previos a la aprobación de la LMRFP..... | 215 |
| 8.2.- Principales características del nuevo modelo retributivo implantado..... | 215 |
| 8.3.- La estructura retributiva prevista en la LMRFP..... | 218 |

| | |
|---|-----|
| 8.4.- Las indemnizaciones por razón de servicio..... | 220 |
| 8.4.1.- Comisiones de Servicio con derecho a indemnización | 221 |
| 8.4.2.- Desplazamientos dentro del término municipal por razón del servicio..... | 222 |
| 8.4.3.- Traslados de residencia..... | 223 |
| 8.4.4.- Traslados al extranjero..... | 223 |
| 8.4.5.- Asistencias..... | 224 |
| 8.4.6.- Regímenes indemnizatorios especiales..... | 225 |
| 8.5.- Algunas críticas a la aplicación práctica de la LMRFP en materia retributiva..... | 225 |
| 9.- El Estatuto Básico del Empleado Público..... | 227 |
| CONCLUSIONES..... | 229 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 238 |

ABREVIATURAS

| | |
|-------|---|
| ART | Artículo. |
| BOE | Boletín Oficial del Estado. |
| CCAA | Comunidades Autónomas. |
| CE | Constitución Española de 1978. |
| EBEP | Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público. |
| EBM | Estatuto de Bravo Murillo. |
| ELB | Estatuto de López Ballesteros. |
| EM | Estatuto de Maura. |
| EOD | Estatuto de O´Donnell. |
| 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, de 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. |
| RD | Real Decreto. |
| 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. |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional. |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo. |
| TC | Tribunal Constitucional. |

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, desde su primera regulación general en los primeros Estatutos de funcionarios a principios del siglo XIX, hasta su configuración actual.

El objeto de la presente Tesis Doctoral es 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. 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 esta tesis doctoral estriba, precisamente, en condensar en un único estudio toda la evolución de la normativa de los empleados públicos desde sus orígenes hasta la actualidad. Para ello, se ha dividido el trabajo en dos partes diferenciadas.

En una primera, se hará un recorrido por las normas más importantes que se han dictado en materia de Función Pública, es decir, los Estatutos de funcionarios públicos en sus formas más diversas. En este sentido, tras la limitada aplicación de las normas sobre personal en los Estatutos de López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell, se llega al momento en el que se produce una generalización de la norma a todos los funcionarios de la Administración (por lo menos, los de los Cuerpos Generales) en el Estatuto de Maura en 1918.

A partir de este momento, una vez superadas las enormes convulsiones provocadas por la Guerra Civil, comienza un periodo de definición del modelo español de Función

Pública en el que la carrera administrativa jugará un papel fundamental. En un primer momento es la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (1964) la que, recogiendo las influencias del derecho inglés y francés, establece una nueva clasificación del personal, pasando del sistema de categorías al sistema de Cuerpos y Escalas. Más tarde, la Constitución Española de 1978 consagra, 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, que provocará no pocas interpretaciones doctrinales.

Así, tras unos fallidos intentos de regulación del fenómeno burocrático durante la Transición Española, llegamos a la Ley 30/1984 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 aún lo está en muchos de sus preceptos) durante más de 20 años.

La segunda parte de este trabajo se centrará en el análisis sectorial de aquellos aspectos de la Función Pública en España que se han considerado más importantes y sobre los cuales se han sentado las bases de lo que parece un cambio inmediato.

En este sentido, se hará 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 verá cómo muchas veces no han sido las normas generales (estatutos) sobre funcionarios públicos las que han incidido sobre estos aspectos, sino las particulares que se han ido dictando en paralelo a las mismas.

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.

Se han dejado fuera de este trabajo otros aspectos de la Función Pública como son el Régimen Disciplinario o la Negociación Colectiva, pero no con intención de restarles importancia ni mucho menos sino, precisamente, por lo contrario, ya que el estudio de la evolución histórica de estas materias, por su magnitud y complejidad, podría constituir perfectamente el objeto de otra tesis doctoral.

A través de la presente Tesis Doctoral se analizará la evolución de nuestro modelo de Función Pública hasta el momento presente, prestando una especial atención a la regulación que contiene el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, en particular aquellas materias cuya entrada en vigor ha quedado diferida a las leyes que, en desarrollo de las mismas, deberían dictar las distintas Administraciones Públicas.

Este complejo sistema de entrada en vigor hace que nuestro modelo de Función Pública no se conforme plenamente hasta que dichas leyes se hayan aprobado, provocando una situación de transitoriedad (por no decir de precariedad normativa) tanto más perjudicial cuanto mayor sea su duración. Pero que, en todo caso, permite, a día de hoy, hacer conjeturas más o menos acertadas sobre cuál será el destino definitivo de nuestro régimen de personal.

A).- PRIMERA PARTE: ESTABLECIMIENTO DEL MARCO GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA, A TRAVÉS DEL ANÁLISIS GENERAL DE LAS PRINCIPALES NORMAS ENTRE 1827 Y 2007.

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

II.- EL ESTATUTO DE LÓPEZ BALLESTEROS (1827).

III.- EL ESTATUTO DE BRAVO MURILLO (1852).

IV.- EL ESTATUTO DE O'DONNELL (1866).

V.- EL ESTATUTO DE MAURA (1918).

VI.- LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA DE 1963-1964.

VII.- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

VIII.- LA LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

IX.- EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL.

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1. LOS TRADICIONALES MODELOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.

El sistema de Función Pública ha variado a lo largo de la historia de unos países a otros. Sin embargo, se han agrupado por la doctrina, generalmente, en dos modelos¹: el cerrado o de carrera y el abierto o de empleo. A continuación analizaremos ambos:

- a) Por lo que se refiere al primero, esto es, el modelo cerrado o de carrera, va a girar 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 Administración. 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 que contribuye a crear una conciencia colectiva

¹ R. PARADA VÁZQUEZ: "Derecho Administrativo II: Organización y empleo público". Marcial Pons. Madrid, 1992. P.p. 355-363.

de responsabilidad, la valoración de la responsabilidad individual está más difuminada.²

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.

- b) En cuanto al modelo abierto o de empleo, su característica fundamental es que gira alrededor del puesto de trabajo. 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, se corre el riesgo de la ausencia de una cultura común, de unos valores compartidos y de la existencia 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 (BLANCO GAZTAÑAGA). En este

² OECD: “Managing Senior Management: Senior Civil service reform in OECD member countries”. París, 2003.

³ C. BLANCO GAZTAÑAGA: “La carrera administrativa”. Revista Presupuesto y Gasto Público 41/2005: 199-210. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2005.

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 Zelanda.

2. EL MODELO ESPAÑOL DE FUNCIÓN PÚBLICA.

Aunque la Función Pública española ha oscilado entre uno y otro modelo 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.

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, se hace una 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; al mismo tiempo, se elimina la adscripción de puestos de trabajo concretos a los distintos Cuerpos o Escalas⁴, 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 funcionarial 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.

⁴ 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.

II.- EL ESTATUTO DE LÓPEZ BALLESTEROS (1825-1827).

1.- ANTECEDENTES.

La llegada del siglo XIX rompe con cien años de inmovilismo constitucional y provoca cambios sustanciales en la organización política y administrativa de España. A partir de la Constitución de 1812 los antiguos Secretarios de Estado y de Despacho cobran un nuevo protagonismo al ser los responsables de las órdenes del Rey, las cuales han de refrendar para su validez. De esta forma, pasan de ser “meros delegados y colaboradores de la potestad real” a ser los auténticos responsables de los actos de gobierno y a ejercer la potestad ejecutiva, bajo la autoridad del Rey, configurándose como “los verdaderos rectores de la gobernación pública y los jefes de la Administración central del Estado”.⁵

En este contexto de nuevo poder de los Secretarios de Estado, los puestos de la Administración se convierten en un patrimonio económico que adquiere, además, una dimensión política, por ser utilizados como “botín” por los distintos gobiernos, una vez ganadas las correspondientes elecciones. Como ha señalado de forma clarísima Nieto García “la burocracia se convierte en un instrumento formidable en manos del Poder político, ya que la concesión de empleos es un premio y la amenaza de la cesantía es un estímulo a la fidelidad”.⁶

Esta técnica del *spoil system*, importada del derecho americano, se extenderá a lo largo del siglo XIX, a pesar de los intentos de algunos estatutos de funcionarios por limitar sus efectos. La Burocracia será considerada como un patrimonio político del Gobierno y será administrada con plena libertad atendiendo a criterios de rentabilidad política. Esta concepción de la Burocracia se llevará al extremo cuando el cambio en

⁵ R.M. PÉREZ MARCOS y M.D. SÁNCHEZ GONZÁLEZ: “Introducción a la Historia de la Administración en España”. UNED. Madrid, 2003.

⁶ A. NIETO GARCÍA: “Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo”. INAP. Madrid, 1986.

el Gobierno se produzca a raíz de una reforma constitucional y no como consecuencia del habitual cambio de turno en el poder (NIETO GARCÍA).

En todo caso, el resquebrajamiento de las viejas estructuras del Antiguo Régimen supuso la progresiva implantación de otras más modernas que se debían sustentar en unos principios nuevos, en los que se garantizara que los funcionarios iban a contar con la cualificación necesaria para llevar a cabo su cometido y, por tanto, se les iba a exigir para su ingreso en la Administración estar en posesión de una adecuada formación técnica que, posteriormente, se iría complementando con una necesaria especialización.

Esta nueva situación supo apreciarla con toda nitidez el nuevo Ministro de Hacienda de Fernando VII, Don Luis López Ballesteros y Varela que, al poco tiempo de tomar posesión de su cargo el 3 de diciembre de 1823, comenzó a adoptar una serie de medidas de enorme calado institucional, como la separación de la recaudación y administración de las Rentas del Estado de su distribución⁷. Pero, lo más importante, es que estableció reglas para el ingreso y ascenso de los funcionarios de Hacienda, “exigiendo pruebas de capacidad técnica y moralidad reconocida”, que constituyeron la base del nuevo Estatuto de los Funcionarios Públicos.⁸

2.- CONTENIDO DE LA REGULACIÓN DE LÓPEZ BALLESTEROS.

Lo primero que es preciso aclarar es que la regulación impulsada por el ministro de Fernando VII, no está integrada por una única norma. Se pueden distinguir, principalmente, las siguientes disposiciones⁹:

⁷ Real Decreto de 18 de diciembre de 1823.

⁸ N. RIVAS SANTIAGO: “Luis López Ballesteros: gran ministro de Fernando VII”. Mediterráneo. Madrid.

⁹ P. GONZÁLEZ MARIÑAS: “Don Luis López Ballesteros e a Administración española”. III Simposio de Historia da Administración Pública. Santiago de Compostela, 1996. P.p. 77-78.

- En primer lugar, la Real Orden de 27 de enero de 1824, que tuvo como misión principal terminar con las cesantías en masa que convertían a la Función Pública en un “botín” de los monarcas y gobernantes.
- 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 públicos que se basaba, principalmente, en criterios de idoneidad.
- 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 como el primer estatuto español de los funcionarios públicos.¹⁰
- Por último, hay que tener en cuenta la Real Orden 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.

Todas estas normas nacen de la obsesión 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.

¹⁰ Ver A. NIETO GARCÍA: “Estudios históricos...” *op. cit.*

Entre estas medidas cabría destacar, sin perjuicio de su desarrollo posterior a lo largo de este trabajo, las siguientes¹¹:

- 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”¹².
- Por otra parte, se instaura la separación del servicio, a través de la Real Orden de 24 de septiembre de 1824¹³, 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 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 Real Decreto de 7 de febrero de 1827 realizó una nueva clasificación del personal estableciéndose, además, reglas específicas en materia de ascensos.

¹¹ I. LÓPEZ-CHAVES Y CASTRO: “As reformas de López Ballesteros na Función Pública”. III Simposio de Historia da Administración Pública. Santiago de Compostela, 1996. P.p. 115-124.

¹² Real Cédula de 22 de agosto de 1824. *Gaceta de Madrid*, 4 de septiembre de 1824, nº 114.

¹³ *Gaceta de Madrid*, 2 de octubre de 1824, nº 126.

- 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.

En definitiva, la reforma impulsada por López Ballesteros supuso un claro intento de profesionalización de la Función Pública y, aunque no pueda ser considerada como un auténtico Estatuto de los funcionarios públicos al limitarse sólo a los que prestaban servicios en el Ministerio de Hacienda, tuvo una enorme influencia en las normas posteriores, siendo sus postulados asumidos, prácticamente en su totalidad, en el Estatuto de Bravo Murillo de 1852.

III.- EL ESTATUTO DE BRAVO MURILLO (1852).

1.- JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA.

Juan Bravo Murillo accede a la Presidencia del Gobierno tras haber ocupado las carteras de Gracia y Justicia, Comercio, Instrucción y Obras Públicas y, finalmente, la de Hacienda, con lo que atesoraba un amplio conocimiento de la Administración, que se completaba con su experiencia como Oficial Administrativo en 1836.

Desde el primer momento entendió que la Administración debía convertirse en un ente poderoso, en contraposición a otras fuerzas sociales como el ejército o la burguesía. De esta forma, consideraba que debía dotarse de un funcionariado que hiciera de contrapeso frente a la creciente militarización de la sociedad y frente a la influencia de otros sectores de la sociedad española, como los trabajadores manuales o la burguesía de negocios. En definitiva se trataba de 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 revoluciones.¹⁴

Para ello, Bravo Murillo tomó como base el proyecto de racionalización burocrática que había llevado a cabo en la Hacienda Pública española cuando fue Ministro en 1849, para adaptarse a las exigencias de la Constitución y del nuevo sistema tributario diseñado por Mon y Santillán. Su idea inicial fue la elaboración de una ley general que estableciera las bases de la Función Pública, regulando aspectos relativos al acceso al empleo público, a la inamovilidad, los ascensos, etc., de manera que se constituyese un auténtico régimen jurídico de los funcionarios que fortaleciese a la propia Administración.

¹⁴ J. PRO RUIZ: “Bravo Murillo: Política de orden en la España Liberal”. SÍNTESIS. Madrid, 2006.

Hay que tener en cuenta que la técnica del *spoil system* estaba tremendamente extendida, por lo que los puestos se otorgaban en virtud de tratos de favor, fidelidades personales o corrupción, convirtiendo la Administración en una suerte de organización poco profesional, corrupta y fuertemente ideologizada.¹⁵ Bravo Murillo era plenamente consciente de esta situación porque tenía un alto conocimiento de la Administración y, siendo así, diseñó un Proyecto de Ley que permitiera pasar del “covachuelismo” a la burocracia, entendiendo ésta como organización de medios personales independientes al servicio de la dirección política del departamento correspondiente (BENEYTO).

Sin embargo, a raíz de los reparos que formuló el Consejo Real a su Proyecto de Ley, Bravo Murillo optó por sustituirlo por un decreto provisional que pusiese orden en la materia para, más adelante, ser debatido en el Parlamento como Ley¹⁶.

Aun así no han faltado críticos a la forma de actuar de Bravo Murillo. En este sentido, Borrego (1855)¹⁷ señala 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,

¹⁵ Como señalaba J. BENEYTO “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”. Vid. “Historia de la Administración Española e Hispanoamericana”. AGUILAR. Madrid, 1958.

¹⁶ Esta era una técnica muy utilizada por Bravo Murillo, que frente a las dificultades por sacar adelante sus proyectos de Ley y antes de renunciar a ellos, los aprobaba por Decreto, aunque eso supusiese rebajar su importancia.

¹⁷ Vid. A. NIETO GARCÍA: “Estudios históricos sobre Administración...” *op. cit.*

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”.

2.- PRINCIPALES ASPECTOS DEL ESTATUTO DE BRAVO MURILLO.

Uno de los aspectos que más se han destacado de la regulación impulsada por Bravo Murillo fue la de constituir el germen de los futuros Cuerpos de funcionarios y la de dividir estos entre Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales.¹⁸

A partir de este Estatuto comienzan a aprobarse una serie de disposiciones que van excepcionando colectivos cada vez más amplios de funcionarios, que se van a regir por sus propias normas, apartándose del régimen general.¹⁹ Según dichas normas, estos Cuerpos gozan de una inamovilidad de la que carecen los funcionarios del régimen común, generando una fractura entre ambos regímenes. Esto hace que los funcionarios de los Cuerpos Especiales gocen de una mayor estabilidad en el empleo y, de alguna forma, vayan adquiriendo un mayor peso en el ámbito de la Administración.²⁰

Otro de los aspectos clave del Estatuto de Bravo Murillo (EBM) fue la clasificación de de los empleados de la Administración en cinco categorías: Jefes Superiores, Jefes

¹⁸ E. GARCÍA DE ENTERRÍA: “La Función Pública en España”. Conferencia pronunciada en la Universidad de París I. 1972.

¹⁹ 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.

²⁰ J. ÁLVAREZ ÁLVAREZ: “La Función Pública española: evolución histórica y situación actual” en VV.AA: “Administración y Función Pública en Iberoamérica”. Actas del II Seminario de antiguos alumnos Iberoamericanos del INAP. Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares, 1988. Pp. 135-137.

de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Aspirantes a Oficial. El acceso a las mismas y la promoción varía en cada una de ellas, si bien siempre están presentes los principios de mérito y capacidad²¹. No obstante, es preciso tener en cuenta que esta clasificación se hace por departamentos ministeriales lo que, en la práctica, supone la ausencia de los funcionarios pertenecientes a cuerpos interdepartamentales.²²

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

Otro aspecto importante apuntado, entre otros, por JORDANA DE POZAS²³, 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 oficina.

En todo caso, como señala Barrachina²⁴, 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:

²¹ 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”.

²² F. GARRIDO FALLA: “Reformas de la Función Pública”. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1985. Pág. 40.

²³ L. JORDANA DE POZAS: “Bravo Murillo y los funcionarios públicos”. Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 4. Madrid, 1952.

²⁴ E. BARRACHINA JUAN: “La Función Pública. Su Ordenamiento jurídico”. Parte General I. Ed. PPU. Barcelona, 1991. Pág. 131.

- 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.

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.

IV.- EL ESTATUTO DE O´DONNELL (1866).

1. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.

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 Administración.²⁵

De forma más precisa, en su Preámbulo se establecen los objetivos perseguidos por la nueva regulación, que se pueden concretar en los siguientes:

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

Estos objetivos se traducen en que, mediante el establecimiento de un sistema de categorías subjetivas²⁶, como ya hiciera su antecesor el EBM, se articulan dos mecanismos esenciales²⁷:

²⁵ Así quedó reflejado en el Dictamen del Consejo de Estado de 19 de enero de 1866.

²⁶ El artículo 1 del RD de 4 de marzo de 1966 establece que los empleados públicos se agruparán en las categorías siguientes: Jefes Superiores, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Aspirantes a Oficiales. Asimismo, contempla la clase de Subalternos cuyos miembros no tendrán la consideración de empleados públicos. Por tanto, este RD no establece ninguna novedad con respecto al aprobado en tiempos de Bravo Murillo en materia de categorías profesionales.

²⁷ L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa de los funcionarios públicos". Tirant Lo Blanch. Valencia 1994.

- Por un lado, el establecimiento de un criterio de idoneidad para el desempeño de funciones públicas, siempre que se acredite estar en posesión de las titulaciones académicas correspondientes, o bien que se superen los exámenes que se establezcan.
- Por otro lado, la implantación de la inamovilidad para aquellos funcionarios que llevaran prestando servicios efectivos durante un determinado período de tiempo, siempre que reuniesen determinados requisitos.

En cuanto a su ámbito de aplicación, se establece que será directa para los funcionarios de los cuerpos generales y supletoria para el resto. Barrachina²⁸ señala que el personal excluido se distingue en atención a sus funciones; a su organización especial; a su especial instituto; o al orden distinto en el que funcionan.

Así, dentro del primer grupo se encontrarían los consejeros de Estado y los demás empleados que ejercen funciones consultivas. Este tipo de funcionarios públicos 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 siguientes funcionarios:

- Los miembros de la carrera diplomática y consular.
- Los ingenieros de los tres cuerpos civiles.
- Los miembros del cuerpo de Telégrafos.
- El profesorado.

²⁸ E. BARRACHINA JUAN: "La Función Pública. Su Ordenamiento..." *op. cit.*

- Los empleados facultativos del ramo de estadística.
- Los empleados de vigilancia, de cárceles y de presidios.

Por último, en atención al distinto orden de funcionamiento, quedan excluidos los jueces, magistrados y funcionarios auxiliares de la Administración de Justicia y los miembros del Ministerio Fiscal.

2. CONTENIDO DEL ESTATUTO DE O´DONNELL. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INAMOVILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Por lo que se refiere al contenido, la reforma de O´Donnell está conformada por dos normas: la Ley de 25 de junio de 1964, que establecía las reglas para el ingreso y ascenso en las carreras civiles de la Administración Pública, y el Real Decreto de 4 de marzo de 1866, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración del Estado.

Centrándonos en la segunda de estas normas que es, propiamente, la que se ha conocido 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.

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

Señala a continuación, en los artículos 8 al 12, los distintos honores y consideraciones que se dispensarán a los empleados de la Administración civil. A estos efectos, los funcionarios pertenecientes a la primera categoría tendrán el tratamiento de Ilustrísima, debiendo usar el uniforme de los Ministros del extinguido Consejo de Hacienda. Por su parte, los Jefes de Administración (2ª Categoría) recibirán 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, 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 arbitrarias.²⁹

En cuanto a los ascensos, se regulan 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.

Una mención aparte merece el tema de la inamovilidad de los empleados públicos, que ha sido probablemente la novedad más importante de este Estatuto³⁰. En este punto los artículos 50, 51 y 52 del Real Decreto de 1866 consagraban la estabilidad en el empleo para aquellos empleados públicos que justificaran en cierto número de

²⁹ J.A. GARCÍA-TREVIJANO FOS: "Un desconocido precedente de la función pública española: el Estatuto de O'Donnell de 1866". Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Núm. 2-3. Madrid, 1969. Pág. 145.

³⁰ Como señala GARCÍA-TREVIJANO FOS en "Un desconocido precedente de la función pública..." *op. cit.* la inamovilidad constituye la verdadera innovación del Estatuto porque, aunque algunos Cuerpos especiales ya la habían obtenido, para los generales seguía siendo una asignatura pendiente. Se intenta poner así coto, por primera vez, a las expoliaciones políticas de los empleos públicos.

años "su celo, su laboriosidad y su honradez", si bien seguiría operando la regla de la discrecionalidad ministerial para algunos supuestos.

En este sentido, aquellos empleados que hubiesen prestado servicio en las condiciones descritas durante, al menos, quince años sólo podrían ser separados por causa grave y previa audiencia al interesado e informe del Consejo de Estado. Por su parte, los que llevasen de 6 a 15 años en la Administración sólo podían ser separados mediante expediente justificado, con informe de dos de sus jefes en los que se determinase que no reunían las condiciones de moralidad, aptitud, lealtad y aplicación necesaria para el buen desempeño de sus cargos. Por último, quedaban sujetos a amovilidad aquellos que no llevaran más de seis años en la Administración, salvo que hubieran obtenido sus cargos por oposición.

Sin embargo, la principal innovación del EOD fue su perdición, ya que se le acusó de utilizar la regla de la inamovilidad para proteger a los nombrados bajo su régimen (ARROYO YANES)³¹.

3. CRÍTICAS AL ESTATUTO Y DESARROLLO POSTERIOR.

Como han señalado varios autores, la mayor crítica que se puede hacer al EOD es la de su escasa vigencia (tan sólo cuatro meses de su entrada en vigor). Más concretamente, el profesor Sarmiento Larrauri señala las siguientes:

- La desconexión entre la categoría personal y el puesto de trabajo.
- El mantenimiento de la separación entre los cuerpos generales y los especiales.

³¹ L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.* En esta misma línea, el profesor J.I. SARMIENTO LARRAURI en el "Estatuto de O'Donnell". Revista de la Facultad de Derecho. UCM. Núm. 94. Madrid, 1999-2000. Pp. 203-218, señala que, para algunos, la existencia de las cesantías en masa respondía al medio que tenían los políticos "para llenar los estómagos de sus partidarios" y mantener unido a su grupo político.

- La ausencia de una gestión centralizada de los recursos humanos en la Administración.

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 legal.

Como aspectos positivos, todos los autores coinciden en señalar el gran avance que supuso el establecimiento de la inamovilidad, la regulación completa del derecho disciplinario y la mayor sistemática en la regulación del sistema de carrera de los empleados públicos.³²

Al ser derogado el EOD se entendió que volvía a ser de plena aplicación el EBM que, sin perjuicio de la nueva regulación de la inamovilidad, no cambiaba sustancialmente el régimen de la Función Pública recién instaurado.

Posteriormente la Ley de 21 de julio de 1876, que marca el inicio de la Restauración, mantiene vigente el sistema de categorías contemplado en el EBM, e implanta la regla de la amovilidad absoluta para todos los empleados que no se hallasen organizados en Cuerpos especiales.

Por último, la Ley de 30 de junio de 1892 vuelve a introducir modificaciones en el remendado Estatuto de 1852, entre las que destaca la obligación de formar escalafones por estricta antigüedad. Asimismo, como sus antecesoras, promete la aprobación de una Ley específica que regule el Estatuto de los Funcionarios, ley que no llegará hasta el Gobierno presidido por Antonio Maura en 1918.

³² J.A. GARCÍA-TREVIJANO FOS: "Un desconocido precedente..." *op. cit* 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.

V.- EL ESTATUTO DE MAURA (1918).

1.- CONTEXTO HISTÓRICO Y ANTECEDENTES.

A partir de 1914 España se ve azotada por una fuerte crisis que encarece el nivel de vida hasta límites alarmantes y provoca que los funcionarios de las clases más bajas lleguen a rozar la miseria. En este contexto, la Burocracia española empieza a tomar conciencia de su energía revolucionaria.³³

Los conflictos sociales se convierten en un medio de protesta frente a la situación existente, reforzándose gracias a la rebelión corporativa militar. Hay que tener en cuenta que la desmoralización en el ejército era muy alta, debido a la pérdida de las colonias y los constantes fracasos militares. Como respuesta, se constituyeron las denominadas Juntas de Defensa de los oficiales que, unidas a la Unión de Clases de Tropa, a los Sindicatos y Asociaciones de Trabajadores y a las Juntas de Unión y Defensa de los ministerios civiles, conformaron un peligroso frente que cogió desprevenido al Gobierno.

Tras la huelga general de agosto de 1917 y la militarización de los servicios de correos y telecomunicaciones en el primer trimestre de 1918, se decide la constitución de un Gobierno de concentración nacional que, presidido por Antonio Maura, agrupa a casi todos los elementos políticos tradicionales.

El nuevo Presidente proviene de una profesión liberal y se guía por el principio fundamental de la anticipación a la realidad social y política, para lo cual está en contacto permanente con el contexto social del que forma parte, teniendo como

³³ A. NIETO GARCÍA: "Estudios históricos sobre Administración..." *op. cit.*

consigna “hacer las reformas antes de que nos las hagan”.³⁴ De esta forma, Maura se encuentra con una situación dominada por el caciquismo y considera imprescindible modificar las estructuras que median entre el poder y la sociedad civil, debiendo recurrir a las asociaciones, corporaciones y, en general, las formaciones sociales intermedias.

Asimismo, considera prioritaria una reforma de la Administración que responda de sus actuaciones ante el ciudadano. Para ello, era preciso conocer, en cada momento, quien tomaba las decisiones y quien las proponía dentro de la Administración, con objeto de que, si fuera necesario, se pudieran pedir responsabilidades.

Es decir, la base del sistema de garantías al ciudadano se encuentra en la responsabilidad personal del funcionario o autoridad que toma una decisión o coadyuva a que la misma se adopte. Así, surge la Ley de Responsabilidad Civil de los funcionarios públicos del orden gubernativo y administrativo, aprobada el 5 de abril de 1904, más conocida como Ley de Responsabilidades. Según el artículo 1 de la Ley “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”.

La Ley de Responsabilidades constituye el punto de partida para acometer una batería de leyes singulares, que otorgan una serie de derechos y obligaciones a los distintos colectivos y que culminará con la aprobación del Estatuto de 1918. Se pone fin así al levantamiento burocrático de principios de siglo en una clara victoria gubernamental y conservadora, que se evidencia en la prohibición a los funcionarios

³⁴ Se trata de un símbolo del maurismo que ha inspirado a la derecha española a lo largo del siglo XX. Vid. L. MORELL OCAÑA: “Las reformas administrativas de Maura” en VV.AA: “Reformistas y reformas en la Administración española”. INAP. Madrid, 2005.

del derecho de huelga y en la drástica limitación del derecho de asociación (NIETO GARCÍA).

Sin embargo, a la larga, la Administración tuvo que pagar un alto precio, ya que los funcionarios rompieron su solidaridad con la Administración pasando a considerarse como simples asalariados. Y, además, esta nueva situación es aprovechada por determinados funcionarios pertenecientes a cuerpos de élite para conseguir algunas ventajas que el Gobierno se ve obligado a reconocer para poder culminar su propósito de división en el frente funcionarial.

Eso sin contar con el importante problema constitucional que provocó la aprobación del Estatuto, ya que se trataba de una competencia que correspondía a las Cortes Generales y que, sin embargo, había sido asumida por el Gobierno mediante Decreto amparándose, eso sí, en la autorización parlamentaria que otorgaba la Ley de Autorizaciones dictada un año antes.³⁵

2.- PRINCIPALES NOVEDADES DEL ESTATUTO DE MAURA.

Como se ha dicho más arriba, el Estatuto de 1918 nace en un momento de crisis económica y de inestabilidad política y social. Ello hace que persiga un triple propósito: "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".³⁶ De esta forma, los rasgos principales del Estatuto se podrían resumir en los siguientes³⁷:

- Una clasificación en un Cuerpo, dos escalas y varias categorías, como más adelante se verá.

³⁵ Vid. A. NIETO GARCÍA: "Estudios históricos sobre Administración..." *op. cit.*

³⁶ Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, 1918. Apéndice 7º al nº 66, p. 1.

³⁷ A. MARTÍNEZ MARÍN: "Régimen jurídico de los funcionarios". TECNOS. Madrid, 2001.

- Se generaliza el sistema de oposición como forma de ingreso en la Función Pública.
- El ascenso se realizará siguiendo los criterios de antigüedad, oposición y libre designación.
- Se establece la jubilación forzosa a los 67 años y la voluntaria a los 65.³⁸
- Se regulan los derechos pasivos de jubilación, retiro, viudedad y orfandad.
- Se regula por primera vez la permuta, que se podría autorizar, dentro del mismo escalafón, entre funcionarios de igual clase y categoría y previo informe de los jefes inmediatos de los solicitantes.
- Se establecen 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.
- Se reconocen una serie de recompensas a los funcionarios por medio de la mención honorífica, los premios en metálico y las condecoraciones.
- En materia disciplinaria se establece que las faltas cometidas por los funcionarios podrán ser leves, graves o muy graves, pudiendo ser sancionadas con las siguientes sanciones: 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.

³⁸ Siempre que los funcionarios lleven 40 años de servicio, o antes si justifican una imposibilidad física.

- En cuanto al ingreso, los aspirantes a la Escala Técnica ingresarán por la clase de "Oficiales terceros"³⁹ por oposición, siempre que ostenten el título facultativo de enseñanza superior o pertenezcan a la Escala Auxiliar con más de cuatro años de antigüedad. Una vez superada la oposición serán nombrados aspirantes y deberán hacer un curso que se llevará a cabo en cada Ministerio. Este curso tendrá un carácter fundamentalmente práctico, y su finalidad será que los aspirantes adquieran las aptitudes necesarias para el desempeño de las funciones propias de cada Ministerio.
- Finalmente, se reconoce el derecho de asociación de los funcionarios con el fin de que puedan defender sus intereses. Estas asociaciones tenían personalidad jurídica propia, si bien el Gobierno podía decretar su disolución en cualquier momento.

3.- DEFICIENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE 1918.

La inestabilidad política que sufre España en los años posteriores a la entrada en vigor de la Ley afectará de forma muy singular al régimen de Función Pública impuesto⁴⁰. Pero, además, la Ley tiene un punto débil que pronto verá la luz y que no es otro que el de su régimen transitorio.

En este sentido, la disposición transitoria primera crea una categoría a extinguir que es la de los Oficiales cuartos, en la que se integran los aspirantes o auxiliares existentes, así como los temporeros que prestaban servicios análogos a los

³⁹ También se reserva para el ingreso por oposición libre una quinta parte de las vacantes de Jefe de Negociado de 3ª clase y de Jefe de Administración de 3ª clase.

⁴⁰ No puede pasar desapercibido que en los cuarenta y seis años de vigencia de la Ley se producen tres cambios de régimen (dictadura de Primo de Rivera, IIª República y dictadura de Franco). Vid. A. GUTIÉRREZ REÑÓN: "La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas". Revista Documentación Administrativa 210-211. INAP. Madrid 1987.

aspirantes. A estos Oficiales cuartos se les reconoce el derecho a cubrir automáticamente las vacantes no amortizables de la Escala Técnica. Además, se prevé una reducción de las plantillas para financiar los aumentos de sueldo concedidos, lo que unido a lo anterior retrasará *sine die* la selección de nuevos funcionarios con los criterios de mérito y capacidad previstos en la Ley.

Por otra parte, la Ley deja su desarrollo posterior en manos de los distintos Departamentos ministeriales, lo que provoca un incumplimiento de muchos de sus preceptos⁴¹ y la creación de particularismos, desnaturalizando su filosofía inicial. Se ha considerado que esto se habría paliado si hubiese existido un órgano central en materia de personal como el que luego se crearía a raíz de la reforma de 1964.

Pero la debilidad más acusada fue la falta de conexión entre las Escalas, categorías y clases que articulaban la carrera administrativa con las funciones y puestos de trabajo de la estructura administrativa. En este sentido, no se establecen en la Ley referencias a las funciones que deben tener encomendadas las Escalas Técnica y la Auxiliar. Ni tampoco las que les corresponden a los funcionarios de los cuerpos facultativos y especiales.

Gutiérrez Reñón señala que “la falta de conexión entre la categoría personal y el nivel de los puestos de trabajo constituyó, probablemente, el auténtico *talón de aquiles* del sistema, la clave de su vulnerabilidad y, en definitiva, de su degradación ante la presión continuada de diversos factores y, muy especialmente, del deterioro de las retribuciones”.⁴²

⁴¹ Como ha señalado GUTIÉRREZ REÑÓN (*op. cit.*) el incumplimiento fue notorio en aspectos como la falta de implantación de los cursos selectivos para la formación de los funcionarios de nuevo ingreso, o la progresiva utilización de la antigüedad como fórmula de ascenso a las categorías superiores. También la no adaptación al sistema general de categorías de la estructura de los cuerpos especiales.

⁴² A. GUTIERREZ REÑÓN: “La carrera administrativa en España...” *op. cit.*

VI.- LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA DE 1963-1964.

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 Dean⁴³ 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 (VALLINA VELARDE). En este sentido, la organización y métodos de actuación de las Administraciones Públicas que estaban 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 ciudadano.⁴⁴

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

⁴³ 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, pág. 186 y ss.

⁴⁴ J.L. DE LA VALLINA VELARDE: "La Reforma Administrativa de López Rodó" en VV.AA: "Reformistas y Reformas en la Administración española". INAP. Madrid, 2005.

Ministerio de Presidencia, encomendándosele una de las mayores reformas de la Administración Pública que se había llevado a cabo hasta ese momento.⁴⁵

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”.⁴⁶

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 básico en sustitución de las tradicionales categorías.⁴⁷

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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ L. LÓPEZ RODÓ: “La reforma administrativa en España”. Revista Documentación Administrativa, número 1. INAP. Madrid.

⁴⁷ M. FÉREZ FERNÁNDEZ: “La carrera administrativa: nuevas perspectivas”. En Estudios de Relaciones Laborales. Diputación de Barcelona. Barcelona, 2006.

mejoras retributivas, apartándose rápidamente de los fines para los que había sido creado⁴⁸.

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 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 puestos (GUTIERREZ REÑÓN).⁴⁹

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 el EM. 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 aunque, al menos, tuvieran la titulación necesaria. Por su parte, en las Escalas Técnicas la situación es todavía peor, porque aquí los ascensos desde la escala auxiliar, en numerosos casos, se hacen sin que ni siquiera se exija la titulación necesaria.

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

⁴⁸ A. GUTIERREZ REÑÓN: "La carrera administrativa en España..." *op. cit.*

⁴⁹ 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".

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 2ª y 3ª 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 organización (GUTIÉRREZ REÑÓN).

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 administrativas e incompatibilidades y, por último, la introducción de un nuevo sistema retributivo para los funcionarios públicos.⁵⁰

2.- INFLUENCIA DEL DERECHO COMPARADO.

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

⁵⁰ L. F. CRESPO MONTES: "Valoración de los principios inspiradores de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado" en VV.AA: "Estudios en Homenaje al prof. López Rodó". Universidad de Santiago de Compostela-UCM-CESIC. Madrid, 1972.

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 los procesos de reforma de la Administración de los distintos países de nuestro entorno⁵¹ 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 oposición.

Por otro lado, como ya se ha puesto de manifiesto, 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.

3. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO DE 1964 (LFCE).

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

⁵¹ Algunas de cuyas ideas fueron puestas de relieve en el Congreso Internacional de Ciencias de la Administración celebrado en Madrid en septiembre de 1955.

de nuestro modelo cerrado de Función Pública hacia un modelo mixto a mitad de camino del sistema abierto, propio de los países anglosajones.

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, permaneciendo invariable el sueldo para todos los funcionarios de un mismo Cuerpo. Se instaura, de esta forma, lo que se ha llamado una "carrera administrativa orgánica" en la que pueden darse retrocesos en las retribuciones.⁵²

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, éstas no llegaron nunca a recoger la totalidad de los puestos de trabajo existentes, sino sólo los de nivel orgánico superior. Además, su descripción no era completa, porque contemplaba tan sólo algunos datos significativos como el régimen retributivo, la dedicación o el cuerpo o cuerpos de adscripción.

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

⁵² R. GONZÁLEZ ANTÓN: "Estatutos históricos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)". MAP. Madrid, 1996.

embargo, la deficiente utilización de los mismos provocó un aumento de poder de los diferentes Cuerpos de funcionarios.⁵³

No obstante, la Ley introdujo novedades muy positivas que, aunque sólo sea tangencialmente, repercutieron de forma favorable en la Función Pública. Tales medidas fueron fundamentalmente el establecimiento de órganos centrales de la Función Pública, con la creación de la Comisión Superior de Personal. Asimismo, la unificación de 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, la ordenación de la Función Pública, delimitando claramente las clases de personal (funcionarios de carrera, funcionarios de empleo, contratados laborales y administrativos) y la creación de un Registro de Personal, redundaron en la consolidación de la carrera funcional.⁵⁴

4. 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 22/77 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

⁵³ Recuérdese que, como se ha señalado en el epígrafe anterior, 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.

⁵⁴ J.L. DE LA VALLINA VELARDE: "La Reforma Administrativa..." *op. cit.*

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.⁵⁵ Según este autor era posible que estuviera importando el sistema americano 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 militar.

De forma sintetizada 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 inicial⁵⁶, estaba en condiciones de poder ascender, de forma sucesiva, a los grados superiores.

Para pasar de un grado a otro habrían de transcurrir cinco años de servicios efectivos⁵⁷ prestados en el grado anterior. Y el grado asignado supondría la percepción de una cantidad económica fija, que se determinaría en función del nivel

⁵⁵ F. GARRIDO FALLA: "La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios" Revista de Documentación Administrativa nº 13. Abril-junio 1977. INAP. Madrid, 1977.

⁵⁶ 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 (artículo 2.2 del RD-Ley del 77).

⁵⁷ Hay que tener en cuenta que servicios efectivos a efectos de consolidación de grado no sólo eran aquellos 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.

de titulación. Pero, además, habilitaba para el desempeño de determinados puestos de trabajo en los que así se estableciese.

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 práctica. Dentro de las disfunciones de este nuevo sistema el profesor Arroyo Yanes destaca, con enorme acierto, las siguientes⁵⁸:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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".

⁵⁸ L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

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 devengaría teniendo en cuenta los mismos criterios que los establecidos para la asignación del grado inicial (ARROYO YANES).

VII.- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

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, 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 funcional, laboral o eventual.

En este sentido, 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* (SÁNCHEZ MORÓN). Así, de conformidad con este precepto, el acceso a la Función Pública se hará 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 leyes.

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 trabajo.⁵⁹

La importancia de la aprobación de la CE a efectos de la carrera administrativa de los funcionarios es crucial, ya que hasta ese momento los principios configuradores de la misma se habían establecido a través de leyes ordinarias y, en algunos casos, de simples reglamentos. En cambio, su consagración en una norma de rango constitucional le otorgará, a partir de ahora, una estabilidad desconocida hasta entonces.

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 establecer en el art. 149.1.18 que corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. 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.

Partiendo de la jurisprudencia del TC, se ha venido a concluir por algunos autores⁶⁰ que las bases que al Estado le corresponde establecer en una determinada materia

⁵⁹ M. SÁNCHEZ MORÓN: "Derecho de la Función Pública". Tecnos. Madrid 2008.

⁶⁰ Véase S. MUÑOZ MACHADO: "Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas". Revista de Documentación Administrativa, 182, abril-junio 1979. INAP. Madrid.

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 particulares.

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 tesis:

- a) Una primera tesis, denominada autonomista, que entendió que la expresión régimen estatutario no comprendía nada más que los aspectos jurídicos de la relación funcional, tales como la definición del concepto de funcionario, adquisición y pérdida de la condición de funcionario, derechos y deberes, situaciones administrativas, régimen disciplinario y las garantías de los funcionarios públicos, remitiéndose, en consecuencia, a las CCAA la regulación del modelo de carrera y otros aspectos organizativos de la Función Pública.
- b) Por otro lado, surge una corriente o tesis estatalista para la cual dentro de la competencia del Estado no sólo debía incluirse lo anterior, es decir, cuestiones estrictamente jurídicas, sino también las reglas definitorias del modelo y la organización de la Función Pública; tales como el sistema de cuerpos o de puestos de trabajo, régimen de carrera, ascensos, formación de los funcionarios y los derechos y deberes de los funcionarios⁶¹.

⁶¹ S. MUÑOZ MACHADO: "Sobre la burocracia de las Comunidades..." *op. cit.*

La tesis triunfante en la sentencia del TC sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)⁶², recogida en la propia Ley del Proceso Autonómico, fue favorable al modelo unitario, lo que permitió a la LMRFP diseñar un modelo general de Función Pública para las CCAA y Entes Locales.

VIII.- LA LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1. ANTECEDENTES: LOS INTENTOS DE REGULACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

1.1.- El Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública de 1978.

Siendo Ministro de la Presidencia J.M. Otero Novas se redacta este Anteproyecto, en el que destaca la constitución de una auténtica carrera administrativa basada, fundamentalmente, en la antigüedad de los funcionarios.

Esta norma pretendía sustituir el sistema de cuerpos por otro compuesto de dos elementos: el profesional, al que se le atribuían funciones administrativas en sentido estricto; y el facultativo, para actividades de carácter específico encomendadas a titulados académicos. A su vez el profesional se subdividía en tres escalas y el facultativo en dos.

El fundamento de la carrera administrativa era la articulación de un sistema de categorías personales, recogiendo la tradición de la LFCE. Sin embargo, igual que entonces, la falta de armonización entre las categorías de los funcionarios y los puestos por ellos ocupados constituiría el punto débil de esta norma.⁶³

⁶² STC de 5 de agosto de 1983.

⁶³ L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

La carrera administrativa, por tanto, comenzaba con una atribución inicial de categoría en el interior de la escala a la que perteneciese el funcionario y, posteriormente, se le abría la posibilidad de ir ascendiendo a las restantes categorías gracias a su antigüedad y a sus méritos.

En todo caso, aunque el Anteproyecto estaba plagado de imperfecciones técnicas abordó con valentía el tema de la carrera administrativa, si bien nunca llegó a ver la luz.

1.2.- El Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1979.

Este proyecto parte de un error inicial, que es la vía elegida para su aprobación, ya que la regulación de la Función Pública mediante Ley Orgánica chocaba frontalmente con lo dispuesto en los artículos 103.3 y 149.1.18ª de la CE.

Aparte de esto, la norma era muy general y muchos de sus preceptos meramente declarativos. Lo más novedoso era la división de la Función Pública en categorías como eje vertebrador, aunque no se perfilaba de forma adecuada cómo debía llevarse a cabo, por lo que se dejaba en manos del Gobierno a través del correspondiente desarrollo reglamentario (ARROYO YANES).

Por otra parte, los principios vertebradores de la carrera administrativa eran los de mérito y capacidad, la antigüedad y las funciones ejercidas con anterioridad. Además, se establecía la posibilidad de establecer pruebas restringidas en determinados cuerpos.⁶⁴

⁶⁴ En estos casos, para poder participar en dichas pruebas los funcionarios debían pertenecer a Cuerpos de nivel inferior y, además, estar en posesión del título correspondiente (artículo 50).

Por lo que respecta al paso de una categoría a otra, se haría por procedimientos reglados, con el requisito de haber permanecido por lo menos dos años en la categoría inferior.

Como resumen se puede decir que, en conjunto, se trataba de una norma muy general que hubiera precisado un extenso desarrollo reglamentario y que, por tanto, podría haber dado lugar a varios tipos de carreras administrativas.

1.3.- El Proyecto de Ley de aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981.

Se trató de un ambicioso Proyecto de Ley que no llegó a culminarse porque se terminó la legislatura pero que, sin embargo, dejó su impronta en la legislación posterior.

Hizo una exhaustiva regulación de la carrera administrativa, pero manteniendo la estructuración tradicional de nuestra Función Pública en Cuerpos y Escalas, que serían agrupados en cinco niveles en función de la titulación exigida para su ingreso y las funciones que tenían encomendadas.

Por primera vez establecieron mecanismos para favorecer una movilidad tanto vertical como horizontal entre los distintos cuerpos y escalas.

De acuerdo con su artículo 7.2 los Cuerpos y Escalas, así como las plazas singulares, cualquiera que fuera la Administración de pertenencia, se agruparían de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso en los siguientes niveles:

- Nivel A: donde corresponde el ejercicio de funciones directivas o profesionales para cuyo ejercicio se requiera un título universitario de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero.

- Nivel B: donde se desarrollarán actividades de colaboración y apoyo a las funciones del nivel A, y las profesionales propias de su titulación. Para el acceso al mismo se requiere estar en posesión del título de Diplomado universitario, Ingeniero técnico o Formación Profesional de tercer grado.
- Nivel C: donde corresponderá el desempeño de tareas de ejecución, y se requerirá título de Bachillerato, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.
- Nivel D: en este nivel se desempeñarán tareas auxiliares o análogas y requerirá el título de Graduado Escolar, de Formación Profesional de primer grado o equivalente.
- Nivel E: donde se desempeñarán tareas de asistencia subalterna, para cuyo ejercicio será suficiente el certificado de escolaridad.

Por último, el Proyecto de Ley también asentaba la carrera administrativa sobre la categoría personal, que operaba en un doble sentido: por un lado, operaba hacia el exterior, ya que estar en posesión de la misma constituía un requisito para poder desempeñar los puestos de trabajo; y, por otro lado, actuaba hacia el interior de los Cuerpos y Escalas, ya que servía para estructurar los mismos en función de un cuadro general que sería elaborado por el Gobierno para todas las Administraciones Públicas.⁶⁵

Por lo demás, el proyecto intentaba no incurrir en los errores de la LFCE y, así, se encargaba de potenciar las relaciones de puestos de trabajo existentes en cada uno de los departamentos ministeriales.

2. PRINCIPIOS INSPIRADORES Y JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA.

⁶⁵ L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

La LMRFP es concebida, inicialmente, como una ley de medidas urgentes y con un carácter provisional. Así se desprende claramente de su Preámbulo. Sin embargo, es una norma que realiza una modificación sustancial de la Función Pública y, en particular, de la carrera administrativa⁶⁶.

Ya en su comparecencia el ministro Moscoso del Prado, principal inspirador de la Ley, defiende el carácter urgente y provisional de la reforma, esgrimiendo los siguientes argumentos:⁶⁷

- 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 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.

⁶⁶ A. GUTIERREZ REÑÓN: "La carrera administrativa en España..." *op. cit.*

⁶⁷ 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.

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 de 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 puestos⁶⁸.

Otro de los objetivos de la Ley fue acabar 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 grado⁶⁹, aunque las funciones de esos puestos no tuvieran ninguna relación con la formación que se le requirió para su ingreso.⁷⁰

En esta misma línea, la LMRFP autoriza al Gobierno para realizar la supresión, unificación o modificación de los Cuerpos y Escalas que considere oportuno, al margen de las que ya contemplaba directamente la citada Ley.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ A. GUTIERREZ REÑÓN: "La carrera administrativa en España..." *op. cit.*

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.

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 respondían a un doble motivo: 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 funcional.

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.⁷¹

⁷¹ Vid. L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

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 responde 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 sólo excepcionalmente sean desempeñados por personal laboral.⁷²

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 puesto.⁷³ 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 cuales se permite que sean desempeñados por personal laboral.⁷⁴

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 participación a los mismos.⁷⁵

⁷² STC 99/1987, de 11 de junio.

⁷³ Artículo 15 LMRFP en la nueva redacción dada por la Ley 88/1987.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ A. MARTÍNEZ MARÍN: "Régimen Jurídico..." *op. cit.*

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 antigüedad.⁷⁶

También se introduce la posibilidad de remoción en el puesto de trabajo obtenido por concurso por causas sobrevenidas, siempre que haya una alteración de la naturaleza del puesto que modifique los supuestos que sirvieron de base a su convocatoria, o si se diera una falta de capacidad para su desempeño manifestada por un rendimiento insuficiente del funcionario. En ambos casos, se exigen una serie de garantías para el funcionario como son: la existencia de un expediente contradictorio, es decir, con audiencia al interesado; la resolución motivada del órgano que nombró al funcionario; y, por último, recabar el parecer de la Junta de Personal.

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 trabajo⁷⁷.

Otra innovación importante de la Ley del 88 en materia de puestos de trabajo consiste en la distinción entre puestos singularizados y no singularizados y, con ello, de la

⁷⁶ Artículo 20.1 a) LMRFP.

⁷⁷ Aunque en la práctica este criterio supone, prácticamente, 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.

recuperación de la figura de la libre adscripción, prevista en el artículo 55 de la LFCE, que fue derogada por la LMRFP.

Por último, hay que hacer mención al último de los aspectos que 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 consolidado.⁷⁸

También se incorpora una nueva letra f) al artículo 21.1, con objeto de cumplir lo preceptuado por la STC 99/1987, estableciendo que el procedimiento de acceso a los cursos y demás requisitos objetivos que hayan de superarse para adquirir nuevos grados personales se fundarán, exclusivamente, en criterios de mérito y capacidad, y la selección se hará mediante concurso.

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 promoción 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

⁷⁸ El artículo 21.1 d) de la LMRFP en su redacción dada por la Ley 88/1987, establece que los funcionarios que accedan a 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 tengan consolidado. De esta forma, se ralentiza el ascenso en la carrera administrativa, impidiendo que un funcionario pueda consolidar de golpe cuatro o cinco grados.

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 servicios.

IX.- EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL.

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, su sistema de incompatibilidades, las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación 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, este 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 Públicas.⁷⁹

⁷⁹ Durante la elaboración de la presente Tesis Doctoral se aprobó por las Cortes Generales la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se autoriza al Gobierno de la Nación a aprobar en el plazo de doce meses un texto refundido en el que se integren, "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 hayan modificado. Dicha autorización dió 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

Sin embargo, la justificación de la aprobación del EBEP va más allá del mandato constitucional, por otra parte incumplido durante casi más de 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 emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración Comunitaria”.⁸⁰ 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 Estado.⁸¹

Otro de los aspectos que justificaron la aprobación del EBEP fue la 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

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.

⁸⁰ Exposición de Motivos Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁸¹ Ídem.

siempre observando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, dando lugar a un tipo de personal laboral indefinido⁸².

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 regulación:

- 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.
- 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 Laguarda⁸³ señala algunos motivos que justifican la nueva regulación, entre los que cabe destacar: la rigidez en el reclutamiento de efectivos;

⁸² 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.

⁸³ R. MANZANA LAGUARDA: "La nueva Función Pública". Tirant lo Blanch. Valencia, 2013. Pág. 15.

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.

2.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.

El artículo 2 del EBEP señala que se aplicará al personal funcionario y al personal laboral (en lo que proceda)⁸⁴ 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.

⁸⁴ 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. Vid. A. PALOMAR OLMEDA en VV.AA: "Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público". Aranzadi. Pamplona, 2008. Pág. 25.

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 competencias.⁸⁵

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

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 público,⁸⁶ 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 servicio.

Más concretamente, Palomar Olmeda 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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

- 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 a dictar las normas que completen el modelo de empleo público en sus respectivos ámbitos.

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 toda una serie de cuerpos normativos de ámbito estatal y autonómico.⁸⁷

Siendo así, se puede distinguir 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

⁸⁷ En este sentido, E. LINDE PANIAGUA en "Notas sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público" (Colex. Madrid, 2008. Pág. 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".

contra, quedarían fuera de su aplicación las sociedades y fundaciones del sector público⁸⁸, salvo lo que prevé la Disposición Adicional Primera.⁸⁹

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 mismo⁹⁰, 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"⁹¹, sin embargo, eso no nos puede permitir olvidar que se trata de una materia que está ampliamente superada por la

⁸⁸ En este punto, el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP 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". Apartado II.7.e).

⁸⁹ 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".

⁹⁰ 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.

⁹¹ M. SÁNCHEZ MORÓN: "Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público". Lex Nova. Valladolid, 2008. Pp. 36-39.

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 es innegable 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.

B).- SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS SECTORIAL DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES MATERIAS QUE COMPONEN LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.

I.- CLASIFICACIÓN Y TIPOS DE PERSONAL.

II.- ACCESO Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO.

III.- EL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA. PROVISIÓN Y PROMOCIÓN.

IV.- EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

V.- EL SISTEMA RETRIBUTIVO.

I.- 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 categorías⁹², en función de los requisitos de acceso y de las competencias que tenían atribuidas, distinguiendo entre meritorios, escribientes, oficiales y jefes.

Los primeros suponían la mínima graduación entre el personal. Aunque se consideraban empleados públicos, no percibían ninguna remuneración y,

⁹² I. LÓPEZ-CHAVES Y CASTRO: "As reformas de López Ballesteros..." *op. cit.*

simplemente, debían hacer méritos para poder ocupar un puesto retribuido más adelante.⁹³

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 inferiores.

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 Dirección General de Rentas y Contaduría de Valores; y, por último, administradores y contadores de *alfándegas*.⁹⁴

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 subalternos.⁹⁵

⁹³ 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.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

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 tanto por ciento de los productos de la renta que administraban.

Todos eran nombrados por el Rey salvo los subalternos, lo que les excluía de las cesantías y, en consecuencia, no iban a tener derecho a ningún tipo de salario a partir del momento en el que dejaran de servir.

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 escala particular.⁹⁶

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”.⁹⁷

Se crearon cinco categorías⁹⁸:

1^a Jefes Superiores.

2^a Jefes de Administración.

3^a Jefes de Negociado.

⁹⁶ P. GARCÍA PASCUAL: “El Real Decreto de 7 de febrero de 1827 sobre la carrera civil de los empleados de la Real Hacienda”. Revista Documentación Administrativa número 81. Madrid, 1964. p.p. 75-77.

⁹⁷ E. BARRACHINA JUAN: “La Función Pública. Su ordenamiento...” *op. cit.*

⁹⁸ Artículo 1 del Real Decreto de 18 de junio de 1852. *Gaceta de Madrid, 20 de junio de 1952.*

4^a Oficiales.

5^a Aspirantes a oficial.

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.⁹⁹

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

⁹⁹ Artículo 8 del Real Decreto.

siguientes. Sin embargo, el nombramiento de los funcionarios de la quinta categoría y el de los subalternos se hacía directamente por los propios Jefes.

1.3.- La consolidación del sistema de categorías en el Estatuto de O´Donnell.

El Estatuto de O´Donnell mantiene el sistema de categorías previsto en los Estatutos de López Ballesteros y de Bravo Murillo.

Así, el artículo 1 señala expresamente que los empleados en las carreras civiles de la Administración Pública se dividen en las siguientes categorías:

1ª Jefes Superiores.

2ª Jefes de Administración.

3ª Jefes de Negociado.

4ª Oficiales.

5ª Aspirantes a Oficial.

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 escalafón¹⁰⁰, 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 cuestión.

¹⁰⁰ Salvo para los subalternos que, al no ser considerados funcionarios, no se exigía formar y publicar el escalafón correspondiente.

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 diferenciados:¹⁰¹

- 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 Especiales¹⁰², 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 apuesta decididamente por fortalecer la estructura de los funcionarios de la Administración General, para lo cual reduce las

¹⁰¹ M.A. ALBALADEJO CAMPOY: "Pasado, presente y futuro de la Función Pública española". Cuadernos Económicos del ICE. Núm. 13. Madrid, 1980. Pág. 41.

¹⁰² En este punto merece especial interés el trabajo del profesor R. JIMÉNEZ ASENSIO: "Cuerpos Generales *versus* Cuerpos Especiales: la fragmentación de la Función Pública española en el siglo XIX" (Revista Vasca de Administración Pública, núm. 23. 1989), 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.

categorías y clases existentes hasta ese momento, distinguiendo entre dos tipos de personal: técnico y auxiliar¹⁰³.

El personal técnico se va a dividir, 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 ellas.

Se crea, de esta forma, un nuevo concepto: los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado¹⁰⁴. Estos Cuerpos, en el nivel superior o técnico, se conciben como una profesión jurídica pero, realmente, no son 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 retributivo.

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 España.¹⁰⁵

A esto, hay que añadir la confusión en la asignación de funciones a los distintos Cuerpos en el momento de su creación, y la ausencia de criterios y fórmulas para la

¹⁰³ Base 1ª de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

¹⁰⁴ L. MORELL OCAÑA: "Las Reformas administrativas..." *op. cit.*

¹⁰⁵ M.A. ALBALADEJO CAMPOY: "Pasado, presente y futuro..." *op. cit.* Pág. 41.

atribución de funciones nuevas y para la delimitación de las que se comparten con otros Cuerpos.¹⁰⁶

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 1ª 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.

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 siguientes:

- 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.

¹⁰⁶ A. DE LA OLIVA DE CASTRO: "La articulación en Cuerpos en la Función Pública española". Revista Documentación Administrativa, núm. 96. Madrid, 1965.

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

a) Funcionarios de Carrera.

Por lo que se refiere a estos, 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 dividen en funcionarios de Cuerpos Generales y de Cuerpos Especiales.

Los funcionarios de los Cuerpos Generales son los que realizan las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa y tienen carácter interministerial. Se clasifican en los siguientes Cuerpos: Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno.¹⁰⁷

Por su parte, los pertenecientes a los Cuerpos Especiales son los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión.

b) Funcionarios de Empleo.

¹⁰⁷ Artículo 23 de la LFCE. Según dicho precepto, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Técnico tienen encomendadas las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Se exige 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 “taquigrafía, 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 tendrían encomendadas las tareas de vigilancia, custodia, porteo u otras análogas y debían contar con el certificado de enseñanza primaria.

Los Funcionarios de Empleo podían ser eventuales o interinos. Los primeros desempeñan 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 estos y solo en casos de necesidad o urgencia. Se caracterizan, por tanto, por la falta de permanencia en el servicio y podrán ser cesados:

- 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.

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, la permanencia en el servicio.

2.1.2. - Personal laboral.

El personal laboral es todo aquel que se encuentra vinculado a la Administración por un contrato de trabajo sujeto a la legislación laboral.¹⁰⁸

¹⁰⁸ 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.

La incorporación de personal laboral a la Administración Pública es un síntoma claro de la influencia de otros regímenes de Función Pública como el anglosajón, y supone 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, cobra una mayor relevancia.

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, la LFCE¹⁰⁹ establecía que su contratación se podría autorizar por los Ministros para “la realización de estudios, proyectos, dictámenes y otras prestaciones”.

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 del Centro administrativo correspondiente cuando las mismas no pudieran atenderse por los funcionarios de carrera destinados en dicho Centro.

Este tipo de personal que, en apariencia, podría considerarse como personal laboral sin más, tenía la particularidad de que los litigios que pudiesen surgir en relación con sus contratos no se sometían a la jurisdicción ordinaria, sino que se sustanciaban ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

¹⁰⁹ Artículo 6.

2.2.- Instrumentos de clasificación.

Con independencia de los tipos de personal que se acaban de ver, la Reforma del 64 establece dos instrumentos de clasificación conectados entre sí, que suponen 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 funcionarios.

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 potestativa.¹¹⁰

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.

¹¹⁰ 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. (artículo 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 ambos.

Las ventajas fundamentales de este sistema de clasificación fueron puestas de manifiesto por el profesor Garrido Falla¹¹¹, que destacaba las siguientes:

- En primer lugar, suponía una racionalización de la estructura administrativa, al tener que ajustarse las plantillas orgánicas a las necesidades reales de la propia Administración, con lo que cada puesto debía tener asignadas una serie de funciones acordes a la carga de trabajo que tenía que soportar, permitiendo una mejor organización de sus cometidos.

¹¹¹ F. GARRIDO FALLA: "La clasificación de los puestos de trabajo y la reforma administrativa" en VV.AA.: "Clasificación de puestos de trabajo". PG-SGT. Madrid.

- 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 descripción de los puestos, se fijaría con claridad el grado de complejidad y dificultad que conllevaría su desempeño.
- Por último, serviría de base para el establecimiento de un sistema retributivo que respondiese a los principios de justicia, igualdad y racionalidad.

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 descontrolado

Sin embargo, nunca se llegó a realizar una auténtica clasificación de puestos de trabajo, como de hecho reconoció uno de sus principales promotores 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” (CARRO MARTÍNEZ)¹¹².

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

Con la desaparición de las categorías, los funcionarios quedan definidos profesionalmente por su pertenencia a un Cuerpo y por el desempeño de un

¹¹² Vid. M. FÉREZ FERNÁNDEZ: “La carrera administrativa...” *op. cit.*

determinado puesto. De esta forma, el Cuerpo es lo que el funcionario “era” y el puesto lo que el funcionario “hacía” (GUTIERREZ REÑÓN).

Los puestos serán 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 desempeño¹¹³. 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 indistinta.

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 quedan en situación de igualdad. Así, la jerarquización entre ellos va a depender del puesto que realmente ocupan en la organización. Pero, a diferencia de lo que ocurría con las categorías, el estatus que otorga la ocupación de un puesto no es permanente, porque sólo se mantendrá si el funcionario tiene la posibilidad de ocupar puestos similares a ese en el futuro, lo que vendrá garantizado por su pertenencia a un determinado Cuerpo.¹¹⁴ En este sentido, el Cuerpo se convierte en el elemento fundamental de la situación profesional del funcionario, porque en virtud de su pertenencia al mismo va a poder ocupar unos determinados puestos y no otros.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ A. GUTIERREZ REÑÓN: “La carrera administrativa en España...” *op. cit.*

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

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 la 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 sólo 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 Gobierno (GONZÁLEZ-HABA)¹¹⁵.

Como señala el profesor Arroyo Yanes, uno de los objetivos de la LMRFP es reducir el enorme número de Cuerpos y Escalas existentes en la Administración, con el objetivo fundamental de hacer más manejable su funcionamiento. De esta forma, la Ley contiene una previsión en virtud de la cual se faculta al Gobierno para que, a través del ministro que corresponda, se proceda a la unificación de Cuerpos y Escalas e incluso se declaren *a extinguir*¹¹⁶ otros tantos.

Pero, en todo caso, las incorporaciones o unificaciones de Cuerpos y Escalas sólo podían llevarse a cabo entre aquellos que perteneciesen al mismo grupo de clasificación, y cuyas funciones fuesen sustancialmente iguales en su contenido y en su nivel. Además, como consecuencia de dicha incorporación o unificación, debían derivarse ventajas evidentes para el interés público.

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 y 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...

¹¹⁵ V. M GONZÁLEZ-HABA Y M. ÁLVAREZ RICO: "Administración y Función Pública en España". Libertarias/Prodhufo. Madrid, 1992.

¹¹⁶ 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.

- La Administración de las Comunidades Autónomas 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 distinguen cuatro tipos de personal: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal eventual y personal laboral.

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

4. LA CLASIFICACIÓN EN LA LEY 7/2007 (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 Función Pública quiere reforzarse por el EBEP, para lo cual recupera la figura del 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 Especiales¹¹⁷, que se clasifican en función de la titulación exigida para su ingreso en los siguientes grupos¹¹⁸:

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 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 equivalentes al antiguo grupo E.

- 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.
- 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.

4.1.2.- Funcionarios interinos.

Estos son definidos por el EBEP¹¹⁹ 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 carrera¹²⁰.

¹¹⁹ Artículo 11

¹²⁰ 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.

- La sustitución transitoria de los titulares de las plazas.
- La ejecución de programas de carácter temporal.¹²¹
- 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:

- 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.

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

¹²¹ 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 la leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto.

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.

4.1.4. - Personal laboral.

Es todo aquel que se encuentra vinculado a la Administración por un contrato de trabajo sujeto a la legislación laboral.¹²²

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

¹²² 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).

retribuidos por las Administraciones Públicas". Puede ser: fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Finalmente, como luego 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.

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

El EBEP hace referencia al Personal Directivo Profesional¹²³ 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:

- 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.

¹²³ 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.

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:

- a) Los funcionarios del Poder Judicial y al servicio de la Administración de Justicia.
- b) El personal militar.
- c) El personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- d) El personal de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las CCAA.
- e) 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...).
- f) El personal que percibe sus retribuciones por medio de un arancel.
- g) El personal del Centro Nacional de Inteligencia.
- h) Y, por último, el personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito.

II.- 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.

El nuevo régimen instaurado partía de una premisa fundamental: la necesidad de tener unos determinados conocimientos o formación previa para poder acceder a un empleo público. De esta forma, se instaura, aunque sea tímidamente, el principio del mérito en el acceso.

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”.¹²⁴

Sobre esta base, esta nueva disposición normativa articula un sistema de selección del personal basado en las denominadas Juntas de Provincia y Juntas Generales.

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 optaban¹²⁵. 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 aptitudes de los subalternos pero, posteriormente, se amplió a categorías superiores.

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.

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

¹²⁴ Preámbulo de la Real Orden de 19 de agosto de 1825. *Gaceta de Madrid*, 1 de septiembre de 1825, núm. 106.

¹²⁵ Artículo 1 de la Real Orden de 19 de agosto de 1825.

presentarse a demostrar sus aptitudes en unas pruebas teóricas y prácticas, según los casos.¹²⁶

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 encomendadas.¹²⁷

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 servicio.¹²⁸ 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 mismo.¹²⁹

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

¹²⁶ Además, el artículo 25 de la citada Real Orden señalaba la preferencia de aquellos candidatos que acreditasen un conocimiento de idiomas extranjeros, matemáticas, jurisprudencia, ciencias naturales o de otra profesión.

¹²⁷ R. JIMÉNEZ ASENSIO: "Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)". Madrid, 1989. P. 57.

¹²⁸ N. RIVAS SANTIAGO: "Luis López Ballesteros..." *op. cit.*

¹²⁹ VV.AA.: "Documentos del Reinado de Fernando VII". Vol. VI: "Luis López Ballesteros y la Hacienda entre 1823-1832". Ed. Universidad de Navarra. CSIC. Pamplona, 1970. Pág. 120.

Con el EBM se suprime el "Spoil System" y se organizan las carreras administrativas, generalizándose el sistema de oposición como forma de acceso y exigiendo titulación universitaria para poder acceder a las tres categorías superiores.¹³⁰

Por lo demás, el Estatuto recoge una completa regulación¹³¹ en lo que se refiere al ingreso y a los ascensos, contemplando diversas posibilidades en función de la categoría correspondiente. Así, para el ingreso en la categoría de aspirante se exigirá estar en posesión de título académico o diploma que presuponga estudios o, en su caso, superar el correspondiente examen público (art. 13).

Por su parte, el ingreso como oficial se hace mediante oposición y se exige estar en posesión del título académico, o bien haber sido nombrado como aspirante. Además, se prevé la posibilidad de reservar una tercera parte de las plazas para aspirantes aunque no hayan 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 ésta última), o bien tener el grado de Licenciado o Doctor en cualquier facultad u otro título que acreditase análoga capacidad (art. 21)¹³².

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

¹³⁰ P. GARCÍA PASCUAL: "Evolución y situación actual del Estatuto de Funcionarios en España". Revista Documentación Administrativa, núm. 4. Madrid, 1958. Pág. 31.

¹³¹ 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.

¹³² Como señala GARRIDO FALLA en "Reformas de la Función Pública" *op. cit.* 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.

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 adopta se inspira 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 EOD estableció un criterio de idoneidad para el desempeño de funciones públicas, siempre que quedase debidamente acreditado estar en posesión de las titulaciones académicas correspondientes, o bien que se superaran los exámenes que se hubiesen establecido.

En este sentido, el Real Decreto establecía que aquellos que no hubieran prestado servicios en el sector público con anterioridad podían ingresar por la clase de subalternos, aspirante a oficial y oficial. En el primer caso sólo se exigía ser mayor de 16 años, acreditar buena conducta moral y tener la conveniente aptitud. Para la categoría de aspirante a oficial se exige, además de los dos primeros requisitos anteriormente expresados, demostrar "su aptitud para el respectivo ramo en examen público"¹³³. Por último, para acceder como oficial se exigía, además de acreditar

¹³³ Estos exámenes se celebraban en Madrid y en las capitales de provincia, y se encargaba de juzgarlos un tribunal cuya composición debía anunciarse con antelación. Generalmente, estaba integrado por funcionarios, catedráticos y profesores.

buena conducta moral, ser mayor de 22 años y tener grado de Licenciado o Doctor en Derecho civil o administrativo o bien un título académico que acreditara haber terminado una carrera superior o especial facultativa.¹³⁴

En cuanto a aquellas personas que ya hubiesen prestado servicio en el Estado con anterioridad, el artículo 17 del Real Decreto establece que podrán volver a ingresar, siempre que tengan la necesaria aptitud, en la misma o equivalente clase en la que cesaron o en la inmediatamente superior si acreditan haber prestado servicios efectivos durante, al menos, dos años. Esta última previsión no se aplica a los subalternos, que sólo podrán volver a la clase a la que pertenecieron.

El nombramiento¹³⁵ 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 directivos.

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 servicio.

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

¹³⁴ Artículo 13 del Real Decreto de 4 de marzo de 1866.

¹³⁵ 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 (Vid. BARRACHINA *op. cit.*).

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 Pública.¹³⁶

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.

Según esta norma, los aspirantes a la Escala Técnica debían ingresar por la clase de “Oficiales terceros”¹³⁷ (por oposición), siempre que ostentasen el título facultativo de enseñanza superior o pertenecieran a la Escala Auxiliar con más de cuatro años de antigüedad. Una vez superada la oposición serían nombrados aspirantes y deberían hacer un curso que se llevaría a cabo en cada Ministerio.

Este curso, de carácter fundamentalmente práctico, tenía como finalidad que los aspirantes adquirieran las aptitudes necesarias para el desempeño de las funciones propias de cada Ministerio.¹³⁸

Por su parte, el ingreso en la Escala auxiliar se hará por la última clase de la categoría. También se hará por oposición, previa convocatoria pública, de acuerdo con el mérito demostrado por los aspirantes.¹³⁹

¹³⁶ 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”. Vid. L. MORELL OCAÑA: “Las reformas administrativas de Maura” (*op. cit.*)

¹³⁷ También se reserva para el ingreso por oposición libre una quinta parte de las vacantes de Jefe de Negociado de 3ª clase y de Jefe de Administración de 3ª clase.

¹³⁸ Como señala BARRACHINA en “La Función Pública. Su ordenamiento...” (*op. cit.*), la necesidad complementaria de los cursos de perfeccionamiento se puede considerar como un gran avance, a pesar de que no llegaron a desarrollarse convenientemente. Se perdió con ello una buena oportunidad para situar a España entre los países más avanzados en materia de Función Pública.

¹³⁹ Además, como señala la Base 2ª de la Ley, una “tercera parte de los Auxiliares de tercera clase se proveerá con individuos que reúnan las condiciones que la Ley de 10 de julio de 1885 señala para optar a

Es preciso hacer notar en este punto la referencia expresa a la mujer que realiza la Ley de Bases, por primera vez en una norma sobre Función Pública. En este sentido, la Base 2ª permite 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 vetadas.

El desarrollo específico del sistema de oposiciones que se instaura 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 distingue entre las siguientes oposiciones¹⁴⁰:

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

- La convocatoria se hace con seis meses de antelación a la fecha de comienzo de las oposiciones.
- El Tribunal se compone 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 serán dos: uno oral sobre nociones de Derecho administrativo y de la organización y procedimiento vigente en cada Ministerio; y uno práctico de gramática, aritmética, escritura y mecanografía.

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”.

¹⁴⁰ 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 último 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 distingue 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 versaría 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 contemplan 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 cesantes.

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

- Cuando el funcionario no tomara posesión dentro del plazo establecido.¹⁴¹
- Cuando, sin haber obtenido la licencia correspondiente, el funcionario se ausentaba de su residencia oficial.
- En los supuestos de excedencia voluntaria, cuando el funcionario no solicitaba el reingreso dentro del plazo establecido.
- Y, finalmente, cuando se declaraba por el Consejo de Ministros por conveniencia del servicio.¹⁴²

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

¹⁴¹ 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 (artículo 22 del RD de 7 de septiembre de 1918).

¹⁴² 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.

2.- ACCESO Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO A PARTIR DE LA REFORMA DEL 64.

La ambiciosa reforma legislativa emprendida en 1964 y el desarrollo reglamentario posterior¹⁴³ puede decirse que marca 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 produce 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 introduce, por tanto, una figura fundamental en este sentido, que no es 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 podrá conocer el número total de efectivos existentes y el número y clase de los puestos cuya cobertura es necesaria.¹⁴⁴

Además, se lleva a cabo una reglamentación en profundidad de los distintos sistemas de selección en los que, tomándose como modelo los sistemas inglés y francés, se establece una doble etapa en la que primero habrá que superar una serie de pruebas de carácter teórico y de contenido práctico en pública concurrencia para, posteriormente, superar un curso selectivo de formación.¹⁴⁵

¹⁴³ Decreto 1411/1968, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General para el ingreso en la Administración Civil del Estado.

¹⁴⁴ 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. Vid. GUTIERREZ REÑÓN, A.: "El sistema de selección de funcionarios públicos" Revista de Documentación Administrativa nº 103. INAP. Madrid, 1966.

¹⁴⁵ ALBALADEJO CAMPOY, M.: "Pasado, presente y futuro..." *op. cit.*

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 siguientes¹⁴⁶:

1º La exigencia de convocatoria pública. Es decir, todos los procesos selectivos son anunciados previamente, de manera que se pueda garantizar la pública concurrencia.

2º La necesidad de superar una serie de pruebas de índole teórica y práctica, que conforman lo que se conoce como proceso selectivo.¹⁴⁷

3º El establecimiento de una serie de requisitos indispensables para poder ser admitidos a las pruebas selectivas¹⁴⁸.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ 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. *Vid.* ESCUIN PALOP, V.M.: " El acceso del personal y la provisión..." (*op. cit.*)

¹⁴⁸ 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.

4º 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 superiores.¹⁴⁹

5º 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.

2.2.- Adquisición y pérdida de la condición de funcionario.

El reclutamiento a partir de la Reforma del 64 se completa 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 perdería la misma.

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

1º Superar las pruebas de selección y, en su caso, los cursos de formación que les sigan.

2º Recibir el nombramiento por parte de la autoridad competente.

3º Juramento de acatamiento de los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional y de las demás leyes fundamentales del Reino.

¹⁴⁹ 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.

4º Toma de posesión en el plazo de un mes a contar desde la notificación del nombramiento.¹⁵⁰

En cuanto a las causas de pérdida de la condición de funcionario se concretan en las siguientes (artículo 37):

- a) Renuncia, que no inhabilita 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 tiene 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 LEY 30/1984 DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La aprobación de la CE consolida y eleva 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 determinada.¹⁵¹

¹⁵⁰ Se entendía, por tanto, que la condición de funcionario no se adquiriría hasta que no se hubiese completado este último requisito, consecuencia de los anteriores.

¹⁵¹ Según el art. 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 candidatos.¹⁵²

Asentados estos principios fundamentales, la LMRFP continúa la andadura emprendida en la Reforma de 1964, con la peculiaridad de que se extiende a las recién creadas CCAA.

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

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

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

Por su parte, la planificación puede ser a corto, a medio y a largo plazo. Y, según su contenido, puede ser cuantitativa, cualitativa y global (que comprende las dos anteriores).

Pues bien, en la Administración Pública fue vital, a efectos de planificación, la aprobación de la LMRFP. Esta norma introdujo una serie de elementos que

¹⁵² Según el art. 103 CE el acceso a la Función Pública se hará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

posibilitaban el conocimiento de los efectivos al servicio de la Administración y la determinación de necesidades¹⁵³. Son:

- Racionalización de los Cuerpos y Escalas¹⁵⁴.
- Las Relaciones de Puestos de Trabajo.
- El Registro Central de Personal.
- Los Planes de Empleo.
- La Oferta de Empleo Público.

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.¹⁵⁵

¹⁵³ Como señalan V.M. GOZÁLEZ-HABA Y M. ÁLVAREZ RICO en "Administración y Función Pública en España" (*op. cit.*) 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".

¹⁵⁴ Se redujeron los Cuerpos Especiales y se derogó la figura del contratado administrativo.

¹⁵⁵ 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, V.M. GOZÁLEZ-HABA Y M. ÁLVAREZ RICO en "Administración y Función Pública en España" (*op. cit.*) 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".

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:

1. Señalar los requisitos necesarios para desempeñar el trabajo.
2. Identificar y medir los méritos de los candidatos sometidos a examen.
3. 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 asegurada¹⁵⁶.

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.

3.2.1.- Sistemas de selección

¹⁵⁶ Es muy interesante en este punto la aportación de F. A. NIGRO en su monografía "Administración de personal" (Estudios Administrativos. Madrid, 1966), el cual señala que el hecho de que "la Administración sea eficiente y sepa despertar el respeto de la comunidad depende de la calidad del personal que seleccione".

Tanto la LMRFP como el RGI prevén tres sistemas de selección, que son:

1. 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.
2. 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.
3. 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 ha de seleccionar (artículo 19 LMRFP).¹⁵⁷

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 selectivas, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

¹⁵⁷ Como ha señalado V.M. ESCUÍN PALOP en “El acceso del personal y la provisión de puestos...” (*op. cit.*) este precepto “tiene una clara tendencia anticorporativa, y trata de ser una reacción contra el control por los cuerpos de los procesos selectivos”.

- Mantener una estricta independencia frente a los demás órganos de la Administración.
- Que sus integrantes estén desvinculados de la estructura jerárquica.
- Que sean designados por el órgano convocante y su composición forme parte de las correspondientes bases¹⁵⁸
- Actuar con total autonomía en sus funciones, siendo sus miembros responsables de la objetividad del procedimiento selectivo y del cumplimiento de las bases de la convocatoria.¹⁵⁹

En cuanto a las Comisiones Permanentes de Selección, se configuraron 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 aconsejaban.

Estarían constituidas 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 velaría por el cumplimiento del principio de especialidad¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Si bien cabe la posibilidad de que se incorpore a dichas bases como anexo si fuera designado con posterioridad a la aprobación de éstas.

¹⁵⁹ 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 estar formados mayoritariamente por funcionarios integrantes del mismo Cuerpo, Escala o Especialidad objeto de selección, salvo excepciones.

¹⁶⁰ De acuerdo con este principio, al menos la mitad más uno de los miembros deberán poseer la titulación correspondiente al mismo área de conocimientos que la exigida a los aspirantes.

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 BOE.

Esto debía hacerse en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos, y debía contener las plazas previstas en la oferta de empleo público y, como máximo, hasta un diez por ciento adicional.

En todo caso, con carácter previo, la convocatoria¹⁶¹ 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.

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 respetaría el orden de actuación de los aspirantes de acuerdo con el sorteo realizado con anterioridad.

¹⁶¹ Entre otros aspectos, las bases de convocatoria debían contener: el número y características de las plazas vacantes; la declaración expresa de que no se podrá declarar que ha superado el proceso selectivo un número de aspirantes superior al de plazas convocadas; el órgano, centro o unidad administrativa a que deben dirigirse las solicitudes de participación; los requisitos exigidos a los candidatos para participar en cada uno de los procedimientos selectivos; los sistema de selección; el sistema de calificación; etc.

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.

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.

4. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO EN LA LEY 7/2007 POR LA QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

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 otros como son¹⁶²:

- Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- Transparencia.
- 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.

¹⁶² Artículo 55 del EBEP.

En cuanto a la adquisición de la condición de funcionario, el art. 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 hicieran 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.

El primer requisito que se exige es el de tener la nacionalidad española, si bien los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea¹⁶³ 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

¹⁶³ 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.

trate de funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas¹⁶⁴.

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. Sólo 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 firme¹⁶⁵.

¹⁶⁴ El art. 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 sólo 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.

¹⁶⁵ 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 (artículo 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:

- a) 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.

- b) La pérdida de la nacionalidad que permitió el acceso al empleo público salvo que, simultáneamente, se adquiriera otra que también permita dicho acceso.
- c) La jubilación total del funcionario¹⁶⁶.
- d) La sanción disciplinaria de separación del servicio que tenga carácter firme.¹⁶⁷
- e) La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ 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. Sólo puede imponerse por la comisión de una falta muy grave.

III.- EL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA. PROVISIÓN Y PROMOCIÓN.

1.- CONCEPTO Y CARACTERES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

Antes de comenzar con el análisis de la evolución de la carrera administrativa en la Función Pública española, es preciso realizar una aproximación a su significado y a sus características principales. Sin embargo, como suele ocurrir cada vez que se pretende conceptuar un elemento en abstracto, no es fácil obtener una definición clara y precisa que recoja todos los aspectos que configuran la carrera administrativa. Y aún lo complica más el hecho de que la promoción de los funcionarios públicos haya ido adoptando formas completamente distintas a lo largo de su historia.

El profesor García de Enterría la define como "el derecho a utilizar todas las facultades que se deriven de la pertenencia a un Cuerpo funcional y de la propia dinámica de éste, entre las que figuraría el derecho al ascenso o a ocupar cargos de libre designación reservados al Cuerpo, el derecho a participar en los concursos y el derecho a ocupar un puesto de trabajo idóneo y ajustado a la naturaleza del Cuerpo"¹⁶⁸. Sin embargo, esta definición no recoge en su amplitud el contenido de la carrera administrativa, ya que la circunscribe al Cuerpo de pertenencia del funcionario, sin contemplar otras posibilidades como por ejemplo la carrera horizontal entre los distintos Cuerpos de un mismo Grupo Profesional o la vertical a otros de superior nivel de titulación.

Más acertada sea quizá la definición que ofrecen los autores González-Haba y Álvarez Rico, que la perfilan como "el derecho del funcionario a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores

¹⁶⁸ E. GARCÍA DE ENTERRÍA: "Apuntes de Derecho Administrativo". Tomo V. Universidad Complutense-Facultad de Derecho. Madrid 1970.

retribuciones, como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo”¹⁶⁹. No obstante, al igual que la anterior, esta definición no agota todos los posibles supuestos que pueden darse en la carrera administrativa de un funcionario, ya que se limita a recoger aquellos que se traducen en un incremento retributivo o en un ascenso vertical, obviando otras posibles manifestaciones de la carrera administrativa como es la movilidad horizontal a distintos Cuerpos o a puestos de características distintas dentro del mismo Cuerpo.

La noción de carrera administrativa debería tratar de recoger todas las posibles manifestaciones de aquella. Es decir, debe contemplar no sólo la posibilidad de que el funcionario pueda ir consolidando un nivel retributivo cada vez mayor, sino también la de que pueda acceder a un universo distinto de puestos de trabajo con características diferentes, a través de los cuales irá logrando una determinada cualificación profesional. En este sentido, se podría definir la carrera administrativa como el conjunto de mecanismos reconocidos por el ordenamiento jurídico que regulan las posibilidades de progresión o mejora económica y/o profesional de un funcionario a lo largo de su vida administrativa.

En todo caso, tal y como de forma muy acertada señaló Gutiérrez Reñón¹⁷⁰, la carrera administrativa debe perseguir un triple objetivo: establecer cauces de promoción basados en el mérito y la capacidad profesional; asegurar una estabilidad que evite que el funcionario pueda perder de golpe los ascensos ya consolidados; y fijar unos límites suficientemente amplios que permitan un desarrollo adecuado de las expectativas profesionales de los funcionarios.

¹⁶⁹ V.M. GOZÁLEZ-HABA Y M. ÁLVAREZ RICO: “Administración y Función Pública...” *op. cit.*

¹⁷⁰ A. GUTIERREZ REÑÓN: “La carrera administrativa en España...” *op. cit.*

En cuanto a los elementos que caracterizan la carrera administrativa el profesor Arroyo Yanes¹⁷¹ hace un análisis pormenorizado de los mismos, destacando los siguientes:

- a) En primer lugar, señala la necesidad de que los mecanismos que regulen las diversas formas de carrera administrativa estén recogidos en el ordenamiento jurídico garantizando su objetividad, racionalidad y publicidad.
- b) Asimismo, señala la necesidad de que los puestos de trabajo estén convenientemente jerarquizados, atendiendo a criterios de equivalencia y a la mayor o menor responsabilidad que llevan aparejada.
- c) Se deben señalar con la adecuada concreción las funciones de cada puesto de trabajo, de forma que sirvan para una posible catalogación posterior.
- d) Este autor recoge, también, la exigencia de que exista un sistema de categorías personales que permita que "cada uno de los funcionarios adquiera una nota de nivel en el interior del sector o subsector de actividad dentro del cual desempeña sus funciones, y que actuará también de rasgo distintivo frente a los demás empleados, sean o no de ese sector de actividad (...)".
- e) En todo caso, el acceso al sistema de categorías personales sólo se podrá llevar a cabo mediante el correspondiente procedimiento basado en el principio de mérito profesional.
- f) Por último, la publicidad deberá jugar un papel fundamental, con objeto de garantizar el conocimiento de las distintas oportunidades de carrera por todos los funcionarios que puedan estar interesados.

¹⁷¹ L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

2.- LOS PRIMEROS INTENTOS DE REGULACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL (1812-1917).

2.1.- El primer intento de articulación de la carrera administrativa. El Estatuto de López Ballesteros.

El ELB está constituido en materia de carrera administrativa, fundamentalmente, por dos normas: la Real Orden de 19 de agosto de 1825 y el Real Decreto de 7 de febrero de 1827. Ambas constituyen la primera reglamentación moderna del régimen jurídico de los funcionarios públicos.

En materia de ascensos la regla fundamental era la antigüedad, que se utilizaba como único criterio cuando aquéllos se producían entre las distintas subclases. Sin embargo, sólo servía para desempatar cuando en el ascenso de una clase a otra los candidatos tenían la misma puntuación en mérito y capacidad.

En todo caso, de lo que no cabe duda es que la reforma de López Ballesteros sustituye el sistema objetivo de puestos de trabajo por el de categorías, estableciéndose las bases para la inclusión del sistema español de Función Pública dentro del modelo cerrado o de carrera. De esta forma, lo que pretende el nuevo Ministro de Hacienda es dotar a cada empleado público de una categoría personal, con independencia del puesto que efectivamente ocupa, haciendo depender su sueldo y su vida administrativa de su categoría personal y no de su puesto de trabajo. Como de forma muy gráfica ha señalado Nieto García, el funcionario ya “no va a ocupar, por ejemplo, el cargo de oficial sino que va a ser oficial”.¹⁷²

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

¹⁷² Vid. A. NIETO GARCÍA: “Estudios históricos sobre Administración...” *op. cit.*

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 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 antigüedad.¹⁷³

2.2.- La regulación de la carrera administrativa en el Estatuto de Bravo Murillo.

El EBM se apoyaba, al igual que el de López Ballesteros, en un sistema de categorías personales, a través del cual se instrumentalizaba tanto el acceso al empleo público como el ascenso dentro de él. Para ambas cosas era necesario cumplir unos requisitos de idoneidad, que se fijaban en atención a las distintas categorías y, en todo caso, el acceso se debía realizar por el puesto que tuviera asignado un menor sueldo dentro de cada categoría.¹⁷⁴

Considerado por algunos autores¹⁷⁵ como el punto de arranque de la Administración Pública del Estado Liberal, sus aspectos fundamentales en materia de carrera administrativa se pueden concretar en los siguientes:

¹⁷³ 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. Vid. P. GARCÍA PASCUAL: "El Real Decreto de 7 de febrero de 1827 sobre la carrera civil..." pp. 75-78. (*op. cit.*)

¹⁷⁴ L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

¹⁷⁵ J. PRO RUIZ: "Bravo Murillo: Política de orden..." *op. cit.*

- Establece un régimen común de los empleados públicos de toda la Administración, acabando con los compartimentos estancos que representaban los distintos ministerios.
- Procedió a clasificar a los empleados públicos en cinco categorías¹⁷⁶: jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado, oficiales y aspirantes. Además, estableció una categoría más, la de subalternos, cuyos miembros no tenían la consideración de empleados públicos. Dentro de cada categoría se establecen escalones de sueldo (las denominadas "clases"), de manera que la carrera de los funcionarios queda articulada en cinco categorías y dieciséis escalones.
- En lo que se refiere al ingreso y a los ascensos, el Real Decreto establece una completa regulación, contemplando diversas posibilidades en función de la categoría correspondiente. Así, para el ingreso en la categoría de aspirante se exigirá estar en posesión de título académico o diploma que presuponga estudios o, en su caso, superar el correspondiente examen público (art. 13).

Por su parte, el ingreso como oficial se hace mediante oposición y se exige estar en posesión del título académico, o bien haber sido nombrado como aspirante. Además, se prevé la posibilidad de reservar una tercera parte de las plazas para aspirantes, aunque no hayan 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 ésta última), o bien tener el grado de Licenciado o

¹⁷⁶ Si bien, como señala el artículo 4 del RD de 18 de junio de 1852 todos los empleados públicos, con independencia de la categoría a la que pertenezcan, tendrán los "mismos honores y consideraciones" aunque sus sueldos sean distintos.

Doctor en cualquier facultad u otro título que acreditase análoga capacidad (art. 21).

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).

- Finalmente, otro aspecto fundamental del RD de 1852 lo constituye la creación de las Juntas de Jefes en cada Ministerio y Oficina Provincial, institucionalizándose de esta manera la administración de personal. Las competencias esenciales de estas Juntas de Jefes se pueden resumir en las siguientes¹⁷⁷:

- Ejercer funciones disciplinarias sobre los empleados de su respectiva oficina y dependencias.
- Calificar el mérito, servicios y circunstancias de los empleados y subalternos de las mismas.
- Hacer propuestas para los empleos que se designen en dichos reglamentos.
- Formar las hojas de servicios y los escalafones de los empleados.

¹⁷⁷ Artículo 33 del RD de 18 de junio de 1852.

- Y emitir dictamen en todos los asuntos que le someta a consulta el Jefe de la oficina correspondiente.

A pesar de lo profundo de la reforma de Bravo Murillo, el tímido reconocimiento de la inamovilidad del funcionario sigue dejando a la Administración a merced del clientelismo político y no hace de ella un lugar atractivo para la incorporación de profesionales cualificados.¹⁷⁸

Además, su aprobación por Real Decreto en lugar de por Ley le confirió una escasa aplicación práctica, ya que los gobiernos posteriores pudieron desoírla fácilmente utilizando la misma técnica normativa.

En todo caso, se trató de una reforma que, enmarcada en un conjunto más amplio de reformas, logró sentar las bases de la Administración moderna, menos politizada, más estable y, sobre todo, más profesionalizada.

2.3.- La carrera administrativa en el Estatuto de O´Donnell.

Por lo que respecta a los ascensos, el Real Decreto de 1866 es especialmente prolijo, contemplando, fundamentalmente, tres posibilidades: la libre elección, la antigüedad y el reingreso de cesantes.¹⁷⁹

Establece que las vacantes de la primera categoría (Jefes Superiores) se proveerán siempre por libre designación, pero deberán recaer en Jefes de Administración de primera o segunda clase que cuenten con, al menos, dos años de antigüedad en dicha categoría. Por su parte, las vacantes de la segunda categoría (Jefes de Administración) se distribuirán dos terceras partes mediante libre elección entre los

¹⁷⁸ A. GUTIERREZ REÑÓN: “La carrera administrativa en España...” *op. cit.*

¹⁷⁹ GARCÍA-TREVIJANO FOS en “Un desconocido precedente de la función pública...” *op. cit.* Pág. 146.

empleados de la clase inmediatamente inferior, y la restante tercera parte se reservará para cesantes que reúnan las expresadas condiciones.¹⁸⁰

En cuanto a las vacantes de la tercera y cuarta categoría, su provisión dependerá de la existencia o no de cesantes con haber de clasificación. En el primer caso, se proveerá una para los cesantes con sueldo y otra, alternativamente, por elección o por antigüedad para el resto de los cesantes. Pero, en el supuesto de que no haya cesantes se proveerán la primera y segunda vacantes por antigüedad y la tercera por elección (art. 27).

Por último, en lo relativo a las vacantes de la última categoría, el artículo 28 del RD señala que la primera vacante se proveerá por antigüedad si existen empleados de la clase inmediata inferior. Y, la segunda y la tercera, o todas si no existe clase inferior, en cesantes de igual sueldo o en los que hubieren tenido mejores calificaciones.

En todo caso, las vacantes que correspondan a elección en la tercera, cuarta y quinta categoría podrán proveerse por oposición cuando así lo estime el Gobierno o lo reclame la naturaleza del servicio al que vayan a ser destinados.¹⁸¹

2.4.- La carrera administrativa en el Estatuto de Maura.

La carrera administrativa en el EM se sustenta, a juicio de Gutiérrez Reñón, sobre dos aspectos fundamentales:

- Por un lado, en la inamovilidad del funcionario, consagrada definitivamente por el Estatuto y base indispensable para que pueda hablarse de una auténtica carrera administrativa.

¹⁸⁰ Artículos 22 y 23 del Real Decreto de 4 de marzo de 1866.

¹⁸¹ Artículo 33 del Real Decreto de 4 de marzo de 1866.

- Y, por otro lado, en la configuración del ingreso a través de un sistema de oposiciones basado en el mérito individual de los aspirantes.

De esta forma, los rasgos fundamentales de esta nueva carrera son:

- a) Como ya se expuso más arriba, se establece un Cuerpo General que se divide en dos Escalas: Técnica y Auxiliar. La primera se divide, a su vez, en tres categorías: jefes de administración, jefes de negociado y oficiales. A cada una de estas Categorías le corresponden tres clases o escalones retributivos.

Por su parte, la Escala Auxiliar tiene una sola Categoría con tres clases.¹⁸²

- b) Por lo que se refiere al ascenso, la Base 3ª establece tres posibilidades: la antigüedad, la oposición restringida y la elección discrecional.

De esta forma, tal y como se recoge en dicha Base 3ª, los ascensos serán por rigurosa antigüedad, tanto en la Escala Técnica como en la Auxiliar, con carácter general. Sin embargo, desde la categoría de auxiliar de tercera a oficial de primera inclusive, se reservará una de cada dos vacantes (siempre que no correspondan a los que hayan ingresado por oposición) para el empleado que, llevando dos años en la clase inmediata inferior, cuente con más años de servicios al Estado.

Para el ascenso a jefe de negociado se establecerán dos turnos: uno de rigurosa antigüedad y otro de oposición entre oficiales, sea cual sea su clase, siempre que lleven dos años de servicios los oficiales de primera, cuatro los de segunda y seis los de tercera.¹⁸³ En todo caso, las plazas de jefes de negociado de tercera que quedaran desiertas por no haberse presentado

¹⁸² Base 1ª de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918.

¹⁸³ Según dispone la Base 3ª “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”

número suficiente de opositores a ellas o por no haber sido considerados aptos para ocuparlas, se proveerán por oposición directa y libre, de conformidad con lo que se establece en el apartado 4 de esta Base 3^a.¹⁸⁴

En cuanto al ascenso a jefe de administración y al tránsito de una a otra de sus clases en la misma categoría, se establecen dos turnos: uno de antigüedad y otro de libre 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.

En cualquier caso, nunca se podrá ascender a una categoría superior sin haber prestado servicio en provincias durante, al menos, dos años en cargo o cargos de la categoría inmediatamente inferior, salvo que el funcionario hubiese prestado servicios en provincias durante más de quince años. Sin embargo, esta disposición no tenía carácter retroactivo y, por tanto, no se aplicaba a los funcionarios que a la entrada en vigor de la Ley fuesen aptos para el ascenso.

Por último, la Ley establecía un turno especial para el reingreso de cesantes, siempre que no tuvieran nota desfavorable en su expediente. Para ellos se reservaba una de cada seis vacantes en cada categoría y clase. Si bien, los cesantes que llevaran más de cinco años en esta situación y no lo fueran por haber aceptado cargo de elección popular, tendrían que someterse a un examen antes de reingresar en el servicio. Además, si rechazaban dos nombramientos consecutivos perdían el derecho a una ulterior colocación.

- c) Finalmente, la regulación de la carrera no será de aplicación a los funcionarios que pertenecen a los Cuerpos Técnicos y Especiales ni al personal subalterno.

¹⁸⁴ Dicho apartado 4º establece que “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 solo 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”.

Estos últimos ni siquiera son reconocidos como funcionarios y se autoriza a los Ministerios a formar las correspondientes plantillas y reglamentar su ingreso, ascenso y haberes.

A la vista de estas notas que aquí se han expuesto, se aprecia cómo el EM realiza una regulación en profundidad de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, apareciendo como una “construcción equilibrada” que aporta mejoras sustanciales a la situación anterior y de la que se pueden extraer las siguientes innovaciones:¹⁸⁵

- 1) En primer lugar, el reconocimiento de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera que otorga una estabilidad en la Administración y una garantía fundamental para el funcionario.
- 2) Por otro lado, se produce una revalorización de la función administrativa, ya que al establecer una separación entre el servicio técnico y la escala auxiliar se reconoce, aunque sea de forma implícita, que el desempeño de funciones técnicas exige unos conocimientos específicos y, por tanto, no basta la mera práctica ni estar en posesión de un nivel general de estudios.
- 3) Por último, supone un claro intento de encauzar el conjunto de la Función Pública estatal dentro de un sistema general, “reaccionando contra el particularismo excesivo” (GUTIÉRREZ REÑÓN).¹⁸⁶

El sistema de categorías personales configura la carrera administrativa como un *cursus honorum*. Sin embargo, se impone la fórmula de la antigüedad para ascender de una categoría a otra, consagrándose el “principio del ascenso vinculado al tiempo

¹⁸⁵ A. GUTIERREZ REÑÓN: “La carrera administrativa en España...” *op. cit.*

¹⁸⁶ Ídem.

de permanencia en cada una de las categorías y, desde luego, al margen de la función que cada uno está desempeñando en cada momento".¹⁸⁷

3. LA CARRERA ADMINISTRATIVA CON LA REFORMA DEL 64.

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 no exista desde un punto de vista material ya que, de hecho, existen numerosos aspectos que corroboran esta afirmación.

Ciertamente, la LFCE lleva a cabo una auténtica política de personal mediante la creación del Consejo Superior de Personal y la implantación de una serie de mecanismos como son las plantillas orgánicas, la clasificación de los puestos de trabajo o el establecimiento de un auténtico sistema retributivo (ARROYO YANES). Dentro de dicha política se le otorga 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 elementos.

1) La regulación de los puestos de trabajo.

El puesto de trabajo se configura como un elemento clave de la carrera administrativa, ya que el nivel del mismo indicará el estatus del funcionario, a falta de otros criterios válidos contenidos en la Ley. De esta forma, se

¹⁸⁷ L. MORELL OCAÑA: "Las reformas administrativas..." *op. cit.*

institucionaliza, por primera vez en una ley de Función Pública, la técnica de la clasificación de puestos de trabajo (FÉREZ FERNÁNDEZ).

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 es junto al Cuerpo el elemento central, el sistema de provisión de puestos de trabajo cobra un papel fundamental.

En la LFCE el concurso se mantiene como fórmula normal de provisión de puestos de trabajo. Se hará por convocatoria pública y en él se valorarán la antigüedad, los servicios prestados en el propio Departamento a que pertenezca 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 radique la vacante solicitada.¹⁸⁸

Excepcionalmente se prevé la posibilidad de utilizar el sistema de libre designación, que no necesita convocatoria pública y en el que la elección del funcionario se hará de forma discrecional.

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

¹⁸⁸ Sección 2ª del Capítulo V del Título III de la Ley de FCE.

que se establecería qué puestos quedaban reservados al procedimiento de concurso y cuales al de libre designación. Y, por otro lado, la deficiente regulación del concurso, en la que había una excesiva formalidad.¹⁸⁹

4) La promoción interna.

La LFCE contempla 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 titulación¹⁹⁰, además de superar las correspondientes pruebas.

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.¹⁹¹ De esta forma, se crearon unos diplomas específicos¹⁹² que,

¹⁸⁹ Vid. M. FÉREZ FERNÁNDEZ: “La carrera administrativa...” (*op. cit.*) 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” (artículo 58.2) no dejaba de favorecer un corporativismo creciente ante la posibilidad de “blindar” determinados puestos.

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ Artículo 33.

¹⁹² Artículo 25.

una vez conseguidos, se anotarían en la hoja de servicios del funcionario, sirviéndole para futuros concursos de provisión de puestos.

Pero, además, la Ley preveía la obtención de un título especial que era el Diploma Directivo¹⁹³, 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 Diploma¹⁹⁴.

A la vista de estos elementos que se han señalado se observa que, como han puesto de manifiesto diversos autores¹⁹⁵, 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 realidad. 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”, 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

¹⁹³ El artículo 26 de la LFCE establecía que los diplomas de funcionarios directivos se expedirían 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).

¹⁹⁴ Como señaló Crespo Montes en “Mitos y ritos de la Administración Española”. INAP. Madrid, 2003, las luchas corporativas por los puestos directivos no iban a permitir que un Cuerpo de reciente creación como era el de Técnicos de Administración Civil ocupara los puestos que tradicionalmente habían estado en poder de los Cuerpos Especiales de cada Ministerio.

¹⁹⁵ Vid. A. GUTIERREZ REÑÓN: “La carrera administrativa en España...” *op. cit.*

superior podía pasarse a un puesto de nivel inferior, desvaneciéndose la ventaja alcanzada.¹⁹⁶

4. EL NUEVO MODELO DE CARRERA ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO POR LA LMRFP.

4.1.- Elementos configuradores del nuevo sistema de carrera.

El nuevo modelo de carrera administrativa impuesto por la LMRFP se articula, 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 objetivos¹⁹⁷.

Sin embargo, este no es el único elemento que configuraba la carrera administrativa de los funcionarios públicos. El profesor Arroyo Yanes hizo un magnífico análisis de los distintos elementos que componían la institución de la carrera administrativa en la LMRFP que, básicamente, se concretan en los siguientes¹⁹⁸:

- a) 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.

¹⁹⁶ Vid. A. NIETO GARCÍA: "La carrera administrativa". Cuadernos de Derecho Judicial nº 7. CGPJ. Madrid, 1993. Este autor 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".

¹⁹⁷ Artículo 21 LMRFP.

¹⁹⁸ L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

- b) El segundo elemento que habría que destacar de la Ley consiste en la reordenación de los Cuerpos y Escalas, consiguiendo una mayor racionalización.
- c) 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.

Teniendo en cuenta que estos tres primeros apartados ya fueron desarrollados en otro lugar de este trabajo¹⁹⁹, se centrará la cuestión sobre los dos elementos restantes: la provisión de puestos de trabajo y la movilidad administrativa.

- d) En cuanto a la provisión de los puestos de trabajo, se lleva a cabo una generalización de los procedimientos de concurso y libre designación para todos los funcionarios, superando las limitaciones que imponía la LFCE.

De estos dos procedimientos, el concurso se articula como la forma normal de provisión de puestos, en el que la objetividad será su principal seña de identidad²⁰⁰. A través de este sistema se proveerán la práctica totalidad de los puestos en las Administraciones Públicas. Para los restantes se utilizará 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

¹⁹⁹ 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.”

²⁰⁰ 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 al baremo previamente aprobado, y a proponer a aquel que tenga la mayor puntuación.

cuando lo estime oportuno, sin otro requisito que el de cumplir las condiciones que establezca la Ley.

En todo caso, ambos procedimientos deberán ir precedidos de una convocatoria pública en la que se detallarán los requisitos para su desempeño, así como el nivel, denominación y localización del puesto. Además, sólo podrán participar los funcionarios que reúnan los requisitos necesarios establecidos en la relación de puestos de trabajo.

- e) 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 Ley²⁰¹. De esta forma, un aspirante que ingresó 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. 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.

²⁰¹ Artículo 17

4.2.- 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 doctrina²⁰² que han considerado que el sistema de grados podría haberse logrado de una manera más simple y menos costosa con la reintroducción de las categorías.

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 real²⁰³.

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.

²⁰² Véase A. GUTIERREZ REÑÓN: "La carrera administrativa en España..." *op. cit.*

²⁰³ *Ibidem.*

En este sentido, la LMRFP contemplaba dos posibles formas de adquirir un grado personal. Por un lado, mediante el desempeño de puestos de trabajo de nivel equivalente durante un tiempo determinado.

A estos efectos, 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 funcionario.²⁰⁴ 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.

De esta forma, el funcionario que desempeñaba un puesto de trabajo de un determinado nivel durante dos años continuados o tres con interrupción, estaría 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 reglamentaria.²⁰⁵ 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

²⁰⁴ 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 2º 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 acreditaran estar en posesión del certificado de escolaridad.

²⁰⁵ 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.

del tiempo a efectos de grado personal en los supuestos de desempeño de puestos mediante comisión de servicios o adscripción provisional.²⁰⁶

Además, se establecía que el funcionario no podía ocupar puestos que estuviesen más de dos niveles por encima de su grado personal²⁰⁷.

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, fue grave 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 (ARROYO YANES).

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 desempeñado.

Otra disfunción que ha sido señalada, acertadamente, por la mayoría de la doctrina²⁰⁸ 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 de la Administración para

²⁰⁶ En estos casos se establecía que sólo 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.

²⁰⁷ Artículo 21.2

²⁰⁸ Vid. L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

promocionar a aquellos funcionarios que ocupaban los niveles más bajos, antes de que ya no fuera posible (ARROYO YANES).

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 para el funcionario público incorporó esta fórmula fueron, básicamente, dos: en primer lugar, la garantía del puesto de trabajo, que implicaba que en caso de cese o remoción al funcionario sólo 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 desempeñando. Ambas garantías dotaban de una mayor seguridad al funcionario público, e introducían un importante elemento de motivación para lograr que continuase avanzando en su carrera administrativa. 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.

4.3.- 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 interna²⁰⁹.

²⁰⁹ Artículo 22

A través de esta fórmula los funcionarios públicos podían, mediante los procedimientos legalmente establecidos, y siempre que reuniesen los requisitos necesarios, pasar a formar parte de un Cuerpo o Escala distinto, ya fuera 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 conocía 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:

- 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 valorará el tiempo transcurrido cuando el funcionario se encuentre en otras situaciones administrativas como la de servicios especiales.
- 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 titulación²¹⁰, 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 superior.²¹¹

²¹⁰ Esto sólo 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.

²¹¹ 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

- d) Por último, los funcionarios deberán superar las correspondientes pruebas. Para ello se establece que se podrán utilizar los sistemas de oposición y concurso-oposición excluyéndose, por tanto, el concurso.²¹²

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:

- 1) En primer lugar, la LMRFP estableció un porcentaje de reserva de un 50% para los funcionarios que accediesen por el sistema de promoción interna.²¹³
- 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, en lo que se refiere a la posibilidad de que el funcionario que accede por promoción interna pueda conservar el grado personal consolidado en el Cuerpo o Escala de origen, inicialmente la LMRFP no estableció nada al respecto, si bien el RD 2617/1985, de 9 de diciembre, sí recogía una

grupo inmediatamente superior lo habría hecho y, por tanto, no siendo así había que acudir al criterio del grupo superior a secas). Vid. L.M. ARROYO YANES: "La carrera administrativa..." *op. cit.*

²¹² 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 excluye expresamente la aplicación del mismo en la promoción interna.

²¹³ Artículo 22.1 originario. Posteriormente la Ley de Reforma del 88 decidió suprimir este criterio.

habilitación para acceder a los puestos que hubiera podido desempeñar el funcionario en función del mismo, siempre que estuviesen incluidos en el intervalo de nivel del mismo cuerpo o escala. Sin embargo, esta previsión no llegó a aplicarse²¹⁴, dejando al funcionario en una situación bastante ridícula ya que tenía que ver si le compensaba, desde un punto de vista retributivo y de carrera, presentarse a unas pruebas de promoción interna que podían provocar, de hecho, un retroceso en el nivel del puesto de trabajo que hasta ese momento venía desempeñando (ARROYO YANES).

4.4.- El desarrollo posterior de la LMRFP a través del RD 364/1995 (RGI).²¹⁵

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”²¹⁶, 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 esto, se hace preciso un desarrollo reglamentario que actualice 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.

²¹⁴ 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.

²¹⁵ “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.”

²¹⁶ Exposición de Motivos del RGI.

Centrándonos en lo relativo a la promoción profesional, el RGI introduce una serie de reglas que complementan las previstas en la LMRFP de cara a la consolidación de un grado personal. Así, partiendo de la regla general de que los funcionarios consolidarán un grado personal mediante el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, recoge una serie de reglas especiales para supuestos concretos.

En primer lugar, recoge una regla respecto del grado inicial, señalando que los funcionarios consolidarán obligatoriamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo obtenido tras la superación del proceso selectivo salvo que, voluntariamente, pasen a desempeñar uno de nivel inferior, en cuyo caso consolidarán el correspondiente a éste último.²¹⁷

Por otro lado, el RGI recoge el supuesto de que el funcionario pase a desempeñar un puesto que se encuentre más de dos niveles por encima del grado que ya tenga consolidado²¹⁸. En este caso, consolidará cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que ya tuviese consolidado.

Otra de las reglas que recoge el RGI y que también se contempla 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.

²¹⁷ 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.

²¹⁸ 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. Vid. Artículo 21.1 d) de la LMRFP.

Finalmente, el RGI cierra 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 este caso, 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 obtenga destino de nivel inferior al grado en proceso de consolidación, se le abre 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 vuelva a ocupar un puesto de dicho nivel.²¹⁹

Pero, además, el RGI contiene una serie de reglas para los supuestos en los que el funcionario desempeña el puesto en comisión de servicios. Aquí, aunque la regla general es que sólo 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 tiene 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 computará para consolidar el grado inicial.²²⁰ Sin embargo, si ya tuviera consolidado el grado inicial, el tiempo en comisión será computado para consolidar el grado correspondiente al puesto desempeñado en comisión siempre que, posteriormente, se obtenga 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

²¹⁹ Artículo 70.5 del RD 364/1995.

²²⁰ Que 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.

servirá para consolidar el grado correspondiente al puesto obtenido con carácter definitivo. No obstante, si el nivel del puesto obtenido con carácter definitivo es inferior al de la comisión y es igual o inferior al grado consolidado, el tiempo de desempeño en comisión de servicios no computará a ningún efecto.²²¹

En todo caso, a pesar de esta prolija regulación de la carrera administrativa no han faltado autores²²² 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 funcionarial. 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 funcionario.

5. LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL (EBEP).

Como ya se apuntó en la primera parte de este trabajo, la regulación que contiene el actual EBEP marca un antes y un después en la regulación de la Función Pública en España, porque, de alguna manera, rompe con el modelo de distribución de competencias previsto en la CE y refrendado por la doctrina del TC, provocando una nueva asimetría en el Estado de las Autonomías.²²³

²²¹ Artículo 70.6 RD 364/1995.

²²² A. MARTÍNEZ MARÍN: "Régimen Jurídico..." *op. cit.*

²²³ En esta línea E. LINDE PANIAGUA en "Notas sobre la naturaleza, el ámbito..." *op. cit.* señala que el EBEP emplea una técnica que, 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 recuerden, lo que supondrá, a buen seguro, dificultades interpretativas y conflictos entre normas.

Y esto es así, porque dicha Ley restringe el concepto de norma básica, entendida ésta como el común denominador a todas las Administraciones Públicas que aprueban las Cortes Generales, y sobre el cual cada Administración tiene competencia para dictar la correspondiente legislación de desarrollo aplicable a su ámbito específico.

En este sentido, el EBEP regula tímidamente algunas materias básicas, y en otras difiere su entrada en vigor al momento en el que cada Administración Pública considere oportuno aprobar su normativa de desarrollo. Aplicándosele, mientras tanto, la normativa estatal anterior. Esto supone, en la práctica, que cada Comunidad Autónoma puede decidir en qué momento se le comienza a aplicar la norma básica prevista en el EBEP²²⁴.

Esta fórmula tan novedosa afecta fundamentalmente a la provisión de puestos de trabajo, al régimen de carrera administrativa y al sistema retributivo de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas.

5.1.- La provisión de puestos de trabajo tras la aprobación del EBEP.

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 desarrollo.²²⁵

De acuerdo con esta norma, la Administración cuenta con una extensa regulación que contempla rígidos sistemas de movilidad, que se podrían englobar según la

²²⁴ Si bien es cierto que nunca llega a producirse un vacío legal, ya que hasta que dicte su legislación de desarrollo, se le seguirá aplicando la normativa básica contemplada en la legislación anterior (Disposición Final Cuarta EBEP).

²²⁵ En el momento de la elaboración de esta Tesis Doctoral sólo cuatro Comunidades Autónomas han dictado su legislación de desarrollo: Extremadura, Galicia, Comunidad Valenciana y Castilla La Mancha. Asimismo, se encuentran en trámite de aprobación las leyes de País Vasco, Aragón y Canarias.

doctrina en tres grandes grupos: movilidad voluntaria, movilidad forzosa y movilidad mixta.

Dentro del primer grupo se encuentran las dos formas de provisión de puestos de trabajo por excelencia: el concurso de méritos y la libre designación. El primero tiene un carácter más objetivo y se utiliza para cubrir la mayor parte de los puestos en las Administraciones Públicas. Requiere de un proceso largo y complicado, con objeto de garantizar la objetividad y transparencia en el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad. Además, otorga una estabilidad al adjudicatario que se prolonga, en ocasiones, a lo largo de toda su carrera. Por el contrario, el sistema de libre designación se sitúa en el polo opuesto, caracterizándose por su enorme subjetividad. A través de este sistema se podría seleccionar para un puesto a aquel que estimase oportuno el responsable del departamento sin tener en cuenta otras consideraciones, salvo el cumplimiento de unos mínimos requisitos legales.²²⁶

Dentro de las formas de movilidad forzosa se aprecian tres: el traslado o redistribución de efectivos, la reasignación de efectivos y la movilidad por cambio de adscripción de puesto de trabajo. De ellas solo la primera se contempla en la LMRFP, ya que las otras dos se regulan solo para la Administración del Estado (y supletoriamente para las CCAA) en el RGI.

El traslado consiste en la posibilidad de destinar a un funcionario a otro puesto de trabajo por necesidades del servicio y con carácter definitivo. Está sujeto a una serie de requisitos y en ningún caso puede suponer una alteración de las retribuciones que viene percibiendo el empleado. El caso de la reasignación de efectivos es distinto, ya

²²⁶ Es cierto que este segundo sistema está pensado para cubrir los puestos más elevados de la Administración o los de confianza política pero la realidad es que cada vez se hace un uso más frecuente del mismo. Como contrapartida, a los nombrados por este sistema se les puede cesar en cualquier momento en virtud de la discrecionalidad de la Administración.

que solo se produce cuando se suprime el puesto de trabajo que viene desempeñando el funcionario a raíz de un Plan de Ordenación de los Recursos Humanos. Esta forma de provisión consiste en adjudicar otro puesto de trabajo a través de un proceso en el que se garanticen una serie de derechos al funcionario como las retribuciones, el municipio o la provincia de destino y, en ocasiones, el departamento en el que estaba prestando su función. Por último, la movilidad por cambio de adscripción del puesto de trabajo no supone un cambio de éste, sino solo del órgano o unidad administrativa del que dependía. El funcionario sigue manteniendo intactos todos sus derechos y obligaciones.

Finalmente, el tercer grupo de sistemas de provisión está constituido por la comisión de servicios y la adscripción provisional. A estos dos sistemas se les conoce doctrinalmente como formas de movilidad mixta, ya que pueden producirse de forma voluntaria o forzosa. El primero, la comisión de servicios, ha sido muy utilizado tradicionalmente, dadas su flexibilidad y su rápida consecución. Consiste, muy resumidamente, en destinar provisionalmente a un funcionario, por razones de necesidad y urgencia, a un puesto de trabajo distinto del suyo de origen, manteniendo éste en reserva durante todo el tiempo que dure la comisión (en principio un año prorrogable como máximo por otro). Por su parte, la adscripción provisional se utiliza en los casos en que un funcionario pierde su puesto de trabajo bien por cese (libre designación) o por remoción (concurso de méritos), o cuando se ha suprimido el mismo sin que haya mediado la aprobación de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos. El funcionario afectado se mantendrá en esta situación hasta que se le adjudique un nuevo puesto con carácter definitivo.

Hay otras formas de movilidad por motivos específicos, como son la provisión para mujeres víctimas de violencia de género, la adscripción por motivos de salud o rehabilitación o las misiones de cooperación internacional, que cierran el elenco de

posibilidades que tiene un funcionario público para moverse de un puesto a otro a lo largo de su carrera administrativa.

En cuanto a la regulación que contiene el EBEP, no difiere en mucho de lo que hasta aquí se ha dicho, ya que la fórmula que en él se emplea es la de contemplar una serie de supuestos genéricos de provisión que puedan ser desarrollados a demanda de las distintas Administraciones Públicas.

Así, el Capítulo III del Título V contempla los siguientes sistemas, que contienen los mismos elementos ya mencionados en la normativa anterior: 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.

5.2.- La carrera administrativa en la Ley 7/2007, de 12 de abril (EBEP).

Al igual que ocurre con la provisión de puestos de trabajo, la carrera administrativa prevista en el EBEP solo se aplicará a aquellas Administraciones Públicas que hayan aprobado su legislación de desarrollo.

Para éstas, el EBEP regula dos posibles formas de carrera administrativa²²⁷ sin cambiar de grupo de clasificación: la vertical, a través del desempeño de puestos de trabajo, y la horizontal, a través del cumplimiento de objetivos específicos. Sin embargo, en la práctica solo se utiliza la primera de ellas.

También forma parte de la carrera administrativa de un funcionario 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

²²⁷ Artículo 16 del EBEP.

necesarios. Es lo que se conoce como promoción interna, ya sea horizontal o vertical²²⁸.

Centrándonos en la carrera vertical, consistiría en la posibilidad de consolidar un determinado grado personal mediante el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. Entendiendo que el grado personal es la acreditación que recibe un funcionario y que le otorga una serie de prerrogativas como la garantía del puesto (que supone que en caso de cese no puede ser destinado a un puesto inferior en más de dos niveles a su grado personal) o el derecho a la percepción, como mínimo, del mismo nivel de complemento de destino que venía recibiendo en caso de pasar a desempeñar un puesto de nivel inferior.

Este tipo de carrera se articula a través de un complejo régimen jurídico, en el que se tienen en cuenta diversos factores. Así, no se podrá consolidar de una sola vez el grado superior en más de dos niveles al que ya tenga consolidado el funcionario y, en caso de que se modifique el nivel del puesto de trabajo mientras se está en proceso de consolidación, se entiende que todo el tiempo de desempeño del puesto lo ha sido en el nivel más alto en el que el puesto ha estado clasificado.

Además, algunas Administraciones (como la estatal) contemplan reglas específicas de consolidación como, por ejemplo, la necesidad de consolidar como grado inicial el correspondiente al nivel del puesto obtenido tras la superación del proceso selectivo, salvo que voluntariamente el funcionario pase a desempeñar un puesto de nivel inferior.²²⁹ Algo que no ocurre en la normativa de algunas CCAA²³⁰, donde el funcionario consolidará como grado inicial el correspondiente al nivel del puesto en

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Vid. RD 364/1995 por el que se aprueba el RGI.

²³⁰ Véase por ejemplo Madrid. Ley 1/1986 de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

el que permanezca al menos dos años desde su ingreso en el Cuerpo o Escala correspondiente.

Por otra parte, la consolidación solo opera de forma automática cuando los funcionarios ocupan puestos con carácter definitivo, ya que en los supuestos de la comisión de servicios o de la adscripción provisional solo se les computará el tiempo en función de lo que obtengan después con carácter definitivo²³¹.

En cuanto a la carrera horizontal de los funcionarios, el EBEP establece unas previsiones que amplían considerablemente la regulación que de esta forma de promoción se recogía en la LMRFP. Así, el artículo 17 del EBEP señala que serán las distintas Leyes de Función Pública, que se dicten en desarrollo de este Estatuto por cada Administración, las que podrán regular esta suerte de carrera horizontal, atendiendo a dos reglas:

- 1) Se deberá articular un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso, fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Además, salvo supuestos excepcionales, los ascensos deberán ser consecutivos.
- 2) Para conceder el ascenso se deberán valorar determinados aspectos como: la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos o el resultado de la evaluación del desempeño. Además, en virtud de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia previa podrán incluirse como objeto de valoración otros méritos y aptitudes.

²³¹ La regulación vigente de la carrera administrativa sigue siendo la prevista en la LMRFP, ya que el EBEP establece en su Disposición final cuarta que lo establecido en el Capítulo II del Título III relativo a la carrera administrativa no entrará en vigor hasta la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Por este motivo, para una mayor comprensión nos remitimos a lo dicho sobre este tema en el epígrafe del presente Estudio correspondiente a la LMRFP.

Ni que decir tiene que esta última forma de promoción, si llegara a ponerse en práctica, ampliaría considerablemente las posibilidades que tienen los funcionarios para ir progresando en su vida administrativa, con la ventaja añadida de no tener que cambiar de puesto de trabajo cada vez que se quiera ascender.

Finalmente, en lo que se refiere a la promoción interna, el EBEP regula dos formas: la promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un Cuerpo o Escala de un Subgrupo o Grupo de clasificación profesional (en el supuesto de que éste no tenga subgrupo) a otro superior de acuerdo con lo establecido en el artículo 18²³²; y, por otro lado, la promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a Cuerpos o Escalas del mismo subgrupo profesional de acuerdo, también, con lo dispuesto en el referido artículo.²³³

No hay que olvidar que el EBEP es una norma que nace con la vocación de aplicarse por igual a los funcionarios y a los empleados sujetos al régimen laboral aunque, en casos como éste, no tendrá más remedio que remitir la regulación de la carrera administrativa directamente a la legislación laboral.²³⁴

Por último, es preciso hacer una mención, aunque sea breve, al nuevo sistema de evaluación del desempeño que contempla el EBEP. Entendiendo por éste “el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el

²³² Véase que en la regulación actual del EBEP no se exige expresamente, como en la regulación anterior, que el ascenso por promoción interna vertical tenga que ser al Grupo o Subgrupo *inmediatamente* superior a aquél al que pertenece el funcionario.

²³³ El artículo 18 establece que la promoción interna se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los contemplados en el artículo 55.2 del EBEP. Además, señala que los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio efectivo en el inferior Grupo o Subgrupo y superar las correspondientes pruebas. Por último, delega en las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto la regulación de los sistemas para realizar la promoción interna, así como los Cuerpos o Escalas a los que se podrá acceder de forma horizontal.

²³⁴ Artículo 19

rendimiento o el logro de resultados”²³⁵, el EBEP obliga a las Administraciones Públicas a su establecimiento de acuerdo con criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, siempre que no menoscabe los derechos de los empleados públicos.²³⁶

La evaluación del desempeño constituye una de las principales innovaciones del EBEP pero, si bien en su formulación teórica puede aportar innumerables ventajas a la Administración, su aplicación práctica es harto complicada por cuanto exige el establecimiento (por cada Administración Pública) de un sistema objetivo de valoración, lo que desde luego no parece una tarea fácil.²³⁷

²³⁵ Artículo 20

²³⁶ En este sentido, la evaluación del desempeño se configura aparentemente como un mecanismo que solo podrá reportar beneficios a los empleados públicos y nunca perjudicarles. Sin embargo, esto no será siempre así, ya que como se establece en el apartado 4 de este mismo artículo, la evaluación del desempeño también se utilizará para saber si un determinado funcionario debe continuar o no en un puesto obtenido por concurso.

²³⁷ A. PALOMAR OLMEDA: “Derecho a la carrera y promoción...” *op. cit.*

IV.- 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 eficacia²³⁸.

²³⁸ 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

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 público²³⁹. Así, en el primer caso encontraremos que lo que se pretende es 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 Pública.²⁴⁰

Sobre esta base, se pueden establecer los tres objetivos fundamentales que debe perseguir el establecimiento de un régimen de incompatibilidades²⁴¹:

- 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 trabajo.²⁴²

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 M. SÁNCHEZ MORÓN: "Derecho de la Función..." *op. cit.*

²³⁹ 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.

²⁴⁰ F. GARRIDO FALLA: "Las incompatibilidades de los funcionarios públicos". Anales de la Real Academia de Jurisprudencia. Vol. 15. Madrid, 1985, pp. 135.

²⁴¹ Véase E. SERRANO GUIRADO: "Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios". Revista de Administración Pública, número 19, pp. 59 y ss.

²⁴² 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

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 Morón²⁴³, 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".

Dejando al margen la justificación de la necesidad del establecimiento de un sistema de incompatibilidades en la Función Pública española, hay que destacar que a lo largo de la regulación de esta materia en los 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 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 a lo largo de la normativa 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 con el desempeño

empleos. En este sentido, no deja de ser una realidad el hecho de que, tradicionalmente, se han 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.

²⁴³ M. SÁNCHEZ MORÓN: "Derecho de la Función..." pp. 288 y ss. *op cit.*

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.

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 incompatibilidades²⁴⁴.

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”²⁴⁵.

En segundo lugar, son los Reyes Católicos los que, en las Ordenanzas de Medina, prohibieron acumular dos o más cargos públicos.²⁴⁶

²⁴⁴ J.L. GIL IBAÑEZ: “La evolución histórica de la regulación de las incompatibilidades de los funcionarios públicos”. Revista Actualidad Administrativa núm. 14/4. 1994, p. 222.

²⁴⁵ Partida I, 5, 60.

²⁴⁶ Ley 72, tít. 5, Libro II de la Recopilación.

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 ciudadano.²⁴⁷

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.

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”²⁴⁸

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 normativa específica para cada Cuerpo de

²⁴⁷ Libro II, tít. XXII.

²⁴⁸ Artículo 1 de la Ley de 9 de julio de 1855.

funcionarios, configurando una regulación asimétrica entre ellos en materia de incompatibilidades²⁴⁹.

En todo caso, se desprende también de esta norma la existencia de un criterio de valoración distinto dependiendo de si nos estamos refiriendo 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 administración.²⁵⁰

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 limita 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 recoge en su artículo 39 una serie de normas muy generales que se iban a aplicar en defecto de las regulaciones específicas de cada Cuerpo.

En concreto, recoge tres supuestos generales de actividades incompatibles:

1º 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

²⁴⁹ J.L. GIL IBAÑEZ: "La evolución histórica de la regulación de las incompatibilidades..." p. 223. *Op. cit.*

²⁵⁰ J.A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: "Las incompatibilidades de los funcionarios públicos (1810-1983)". Revista Presupuesto y Gasto Público nº 21. Madrid, 1984, p. 123.

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

2º 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.

3º 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.

De esta forma, el Estatuto de Maura supone un avance muy importante en la consideración de que el empleado público debe 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. Así, 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 pública²⁵¹.

²⁵¹ 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,

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.

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

- a) Ministros, Presidentes de las Cámaras, Consejeros de Estado y miembros del Directorio Militar.
- b) 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.²⁵²

3. LA DIVISIÓN ENTRE INCOMPATIBILIDAD CON ACTIVIDADES PÚBLICAS Y CON ACTIVIDADES PRIVADAS EN LA REFORMA DE 1954 Y 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.

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”.

²⁵² Artículo 6

Una vez dejada atrás la Guerra Civil y nuevamente asentada la Administración, se hacía preciso proceder a una nueva regulación. Y, en este punto, se optó por una doble regulación distinguiendo nítidamente entre actividades públicas y privadas.

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, 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, Artículo Primero de los Presupuestos Generales del Estado, salvo que dicha simultaneidad hubiese sido autorizada por Ley.²⁵³ Ahora bien, 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 exceptúan de lo anterior aquellos funcionarios que en la fecha de publicación de esta Ley ya se encontrasen prestando servicio en Organismos Autónomos o del Movimiento. En estos casos, no sería precisa la previa autorización de compatibilidad.

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.²⁵⁴

²⁵³ Artículos 1 y 4 a)

²⁵⁴ J.L. GIL IBAÑEZ: "La evolución histórica de la regulación de las incompatibilidades..." p. 227. *Op. cit*

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 voluntaria.²⁵⁵

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 abarca también los supuestos de desempeño de un puesto público junto con un empleo o actividad en el ámbito privado.

Parte esta norma de la asunción de la regulación anterior en esta materia, especialmente en lo que se refiere al Reglamento que desarrolla el Estatuto de Maura²⁵⁶ 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

²⁵⁵ 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. Ver J.A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: “Las incompatibilidades de los funcionarios...” p. 128. *Op. cit.*

²⁵⁶ 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.”

siglo, pero aclara en su Exposición de Motivos el sentido en el que dicha normativa debe interpretarse. Así, establece cuatro principios que se desarrollarán posteriormente en la Ley:²⁵⁷

- 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*.²⁵⁸
- 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 Estado.²⁵⁹
- 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.

²⁵⁷ Exposición de Motivos del Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955 sobre incompatibilidades de funcionarios de la Administración Civil del Estado

²⁵⁸ Se refiere en este caso concreto a las funciones de Notarios y Agentes mediadores de comercio.

²⁵⁹ Sólo se exceptúa de este supuesto a los Catedráticos y Profesores “dada la naturaleza meramente docente de su función”.

- 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 disciplinaria.²⁶⁰

Sobre estos principios se articula la regulación en esta materia en el citado Decreto-Ley, que parte de la regla general²⁶¹ de que es 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 declare que dicha profesión no perjudica al servicio público. Ahora bien, estarán exceptuados de esta prohibición y se podrán desempeñar sin necesidad de instruir expediente al efecto:

- Cuando la segunda actividad o profesión derive 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 señala incompatibilidad para ejercer actividades profesionales o privadas, bajo dependencia o al servicio de entidades o particulares, en los asuntos en los que esté interviniendo por razón del cargo, ni en los que estén pendientes de resolución por el Centro Directivo o Ministerio en el que el funcionario preste sus servicios.²⁶²

²⁶⁰ En este punto es muy significativa la previsión que hace el Decreto-Ley en relación a la innecesidad 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.

²⁶¹ Artículo 1.1

²⁶² Artículo 1.2

Tampoco podrá el funcionario en activo²⁶³ ostentar la representación, asumir la defensa o actuar como perito de otras entidades o particulares en contra del Estado. Sólo se exceptúan los Catedráticos y Profesores habilitados para ello por su título correspondiente.

Finalmente, el Decreto-Ley excluye 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".²⁶⁴ Estos funcionarios continúan rigiéndose por sus normas específicas.

4. LA REFORMA 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, nace 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 repiten casi literalmente.

Sin embargo, la nueva normativa parte 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".²⁶⁵ Ha sido precisamente el establecimiento de este principio general

²⁶³ 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 aplicará a todos aquellos que se encuentren en activo.

²⁶⁴ Artículo 5.

²⁶⁵ 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.

el que ha otorgado 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 Oliván²⁶⁶, que destaca una serie de ventajas de la nueva regulación que podrían resumirse en:

1. Se ha logrado 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.
3. A raíz de este principio general se otorga una "virtualidad jurídica favorable o desfavorable" a supuestos que sólo 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 articula 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 establecen una serie de reglas que parten de la necesidad de un reconocimiento previo por parte de

²⁶⁶ V. MENDOZA OLIVÁN: "La ordenación de las incompatibilidades en la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado". Revista Documentación Administrativa nº 77. Madrid, 1964, pp. 51-63.

la autoridad competente para poder ejercer cualquier actividad en el ámbito privado.²⁶⁷

Sólo estarían excluidos de este reconocimiento de compatibilidad previo dos supuestos:

- a) Cuando se trate 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 estuviera ya declarada por los preceptos de las leyes, reglamentos u otras disposiciones legales que rijan el Cuerpo o carrera de la Administración o la función pública que les incumbe.²⁶⁸

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 82.²⁶⁹

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 cualquiera de las incompatibilidades a que se refiere esta Ley”. Esta falta podrá

²⁶⁷ Así, el artículo 83.1 establece 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”.

²⁶⁸ 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 J.A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: “Las incompatibilidades de los funcionarios...” p. 130. *Op. cit.*

²⁶⁹ Es decir, si el desempeño de la actividad privada podía impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario.

adquirir la consideración de muy grave cuando concurren, además, otras circunstancias especiales. Con esto se rompe 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 limita 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 relacionen directamente con los asuntos en los que esté interviniendo o estén pendientes de resolución en el Departamento en el que preste sus funciones²⁷⁰; y también en lo relativo a la prohibición para ejercer la defensa o representación de particulares o entidades en aquellas “contiendas” que se planteen contra el Estado, de la que solo están exceptuados los Catedráticos y Profesores de Universidad.²⁷¹

En cuanto a la compatibilidad con actividades públicas la LFCE sólo dedica un precepto que, por otra parte, es 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 incompatibilidad²⁷². A esto añade la LFCE la posibilidad de que dicha compatibilidad se declare en el futuro por ley, pero con el informe previo de la Comisión Superior de Personal.²⁷³

A la vista de lo que aquí se ha recogido, se podría decir que la reforma operada por la LFCE supone un claro progreso en la ordenación del régimen de incompatibilidades

²⁷⁰ Artículo 1.2

²⁷¹ Artículo 1.3

²⁷² Apartado tercero de la Base VIII.

²⁷³ Artículo 86.1

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 pública. Sin embargo, también se aprecia, por algunos autores, que el nuevo régimen instaurado puede ser insuficiente en lo referente a las consecuencias que puede conllevar el desempeño de una actividad incompatible²⁷⁴.

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 conjuntamente 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 pone fin a esta discusión al señalar que corresponde en exclusiva al Estado la fijación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios

²⁷⁴ Así, por ejemplo, Mendoza Oliván en "La ordenación de las incompatibilidades..." (p. 59, *op. cit.*) viene a decir que el expediente sancionador que se instruya por la vulneración de los 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.

públicos, correspondiendo a las CCAA el desarrollo de dichas bases dentro de su ámbito respectivo²⁷⁵.

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 1981²⁷⁶. Esta Ley obligaba al Gobierno a presentar a lo

²⁷⁵ *Vid supra*: “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.

²⁷⁶ 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 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. Vid. J.E. MARTÍNEZ JIMÉNEZ: “Las bases del sistema español de incompatibilidades de los funcionarios públicos”. Revista Documentación Administrativa nº 195. Madrid, 1982, pp. 140-169.

largo de 1981 un proyecto de ley de incompatibilidades que, finalmente, fue presentado a las Cortes Generales el 9 de diciembre de 1981.²⁷⁷

La nueva Ley vuelve al principio de compatibilidad²⁷⁸, si bien parte de una norma general en virtud de la cual, será 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.

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 incluye, 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 halla constituido por funcionarios del Estado que han sido transferidos a las mismas junto con las primeras competencias que la CE les reservaba.

Por supuesto, estará incluido el personal civil de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos, así como el que está al servicio de la Administración Local y de los Organismos de ella dependientes.

²⁷⁷ Boletín Oficial de las Cortes de 20 de diciembre de 1981.

²⁷⁸ 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.

En cuanto al personal de la Seguridad Social, la Ley distingue entre el que ostenta la condición de funcionario²⁷⁹, que le será de aplicación, y el resto, que se regirá por sus propias normas, estableciendo para éstos un principio general de compatibilidad en los términos previstos en la disposición adicional cuarta.²⁸⁰

Por último, se cierra 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 encuentran incluidos todos aquellos a los que les sea de aplicación la Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos.²⁸¹

5.2.2. - Incompatibilidad de sueldos públicos.

La Ley parte de un principio general de compatibilidad que implica que, salvo aquellas actividades que puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus funciones, el resto se pueden ejercer libremente.²⁸² Ahora bien, lo que sí establece es la prohibición de percibir más de un sueldo²⁸³ con cargo a los presupuestos de las

²⁷⁹ La Ley, en su disposición transitoria primera, recoge respecto de estos funcionarios las previsiones del *nonato* artículo 15 del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1981 aunque limitadas a tres años. Vid. E. MARTÍNEZ JIMÉNEZ: "Las bases del sistema español...", pp. 140-169. (*op. cit.*)

²⁸⁰ Señala esta disposición que este personal podrá ser autorizado, en los términos que se determine reglamentariamente, para ejercer simultáneamente dos puestos de trabajo de carácter asistencial, en los siguientes casos: a) siempre que uno de ellos forme parte de la plantilla de un establecimiento hospitalario y el otro no; b) aun cuando ambos tengan este carácter, siempre que los centros dependan de distintas Administraciones Públicas, Seguridad Social, Empresas estatales u otras del sector público o Centros concertados y no lo impida el régimen de dedicación, horario o demás circunstancias objetivas de ambos puestos.

²⁸¹ 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, que no tendría dicho carácter aunque fuese pretendido por muchos años. En todo caso, la indeterminación de esta última previsión la hizo prácticamente inaplicable.

²⁸² Con independencia, claro está, de las previsiones específicas que la Ley contiene respecto del personal al servicio de la Seguridad Social.

²⁸³ Artículo 2

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 presten a tiempo parcial.²⁸⁴

Esta incompatibilidad de sueldos se extiende también al personal que, en representación del Estado, pertenezca a Consejos de administración u órganos de gobierno de Empresas públicas o cualesquiera otras con participación pública. En estos casos, sólo se podrán percibir las dietas o indemnizaciones que correspondan por la asistencia a los mismos.²⁸⁵

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 privada²⁸⁶, exceptuando los supuestos que prevé el artículo tercero. Según este precepto, es absolutamente incompatible el desempeño 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 esté relacionada con las del organismo público en el que está destinado el funcionario.

²⁸⁴ Aun en el supuesto de jornada reducida, sólo 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.

²⁸⁵ 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.

²⁸⁶ Así lo ha hecho notar, entre otros, J.L. GIL IBAÑEZ en “La evolución histórica de la regulación...” p. 234 (*op. cit.*)

- b) La titularidad individual o conjunta en conciertos de servicios con la Entidad pública en la que preste 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 sea retribuido y no esté sujeto a horario.

En todo caso, señala la Ley que el personal sujeto a su ámbito de aplicación que se encuentre en servicio activo está obligado a declarar "las actividades lucrativas profesionales, laborales, mercantiles o industriales que ejerzan fuera de las Administraciones Públicas".²⁸⁷ De esta previsión únicamente estarán exceptuadas las actividades derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, siempre que no se encuentren incluidas en lo dispuesto en el artículo tercero.

5.3.- La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LI).²⁸⁸

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 considera 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 incompatibilidades²⁸⁹. Al mismo tiempo,

²⁸⁷ Artículo 4.

²⁸⁸ 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.

²⁸⁹ A. CUESTA DE LA HOZ: "Incompatibilidades de los funcionarios". Cuadernos de Documentación. INAP. Mayo, 1984, pp. 51-52.

la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP)²⁹⁰ 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 público”, que daba pautas de actuación a los Subsecretarios para la resolución y revisión de expedientes en la materia.

Sin embargo, esto no fue suficiente y el 19 de octubre de 1983 el Consejo de Ministros aprueba el Proyecto de Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, convirtiéndose en la Ley 53/1984 el 26 de diciembre de 1984. Esta Ley nace con el firme propósito de regular el problema de las incompatibilidades de una forma global y uniforme para todas las Administraciones Públicas.²⁹¹ Así lo recoge su Exposición de motivos²⁹² que, al mismo tiempo, asienta la nueva regulación sobre los principios de dedicación exclusiva, imparcialidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos.²⁹³

²⁹⁰ 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. J. MESEGUER YEBRA: “El régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas”. S.A. BOSCH. Barcelona, 2002.

²⁹¹ 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).

²⁹² 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”.

²⁹³ 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 el *leitmotiv* de la nueva regulación de esta materia, como así lo recoge la propia Exposición de Motivos.

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 función.²⁹⁴

Pero, además, se han esgrimido otros fundamentos para el establecimiento de un nuevo sistema de incompatibilidades, como la honestidad profesional o la relación de lealtad²⁹⁵ del funcionario que, en todo caso, pretenden únicamente evitar la utilización del cargo o actividad pública para fines propios, ya sean estos personales o profesionales.²⁹⁶

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 CE.²⁹⁷

²⁹⁴ Así lo recogió el Tribunal Supremo en una Sentencia de 25 de noviembre de 1985.

²⁹⁵ Ver MESEGUER (op. cit.) donde hace una exposición sobre el fundamento y fines del régimen de incompatibilidades destacando las distintas manifestaciones doctrinales en la materia. En este caso, destacan las aportaciones de F. GARRIDO FALLA en “Comentarios a la Constitución Española, Civitas, p. 1440; y de S. ÁLVAREZ-GENDÍN en “El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos”, Revista de Administración Pública nº 39. 1962, p. 93.

²⁹⁶ A. PALOMAR OLMEDA: “Derecho de la Función Pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos”. Tecnos. Madrid, 1990, p. 374.

²⁹⁷ 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).

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 Públicas²⁹⁸, 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 Justicia.²⁹⁹

De esta forma, quedaría excluido, únicamente, el personal de las Cortes Generales, que se regularía por el Estatuto a que se refiere el artículo 72.1 de la CE³⁰⁰.

Más concretamente, el art. 2 de la Ley establece que la misma será de aplicación a:

- a) El personal civil y militar al servicio de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos.
- b) 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.
- c) El personal al servicio de las Corporaciones locales y de los Organismos de ellas dependientes.

²⁹⁸ 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.

²⁹⁹ 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.

³⁰⁰ Véase disp. final 2.ª de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

- d) El personal al servicio de Entes y Organismos Públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales autónomas.
- e) El personal que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel.
- f) El personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra entidad u organismo de la misma.
- g) 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.
- h) El personal que preste servicios en Empresas en que la participación del capital, directa o indirectamente, de las Administraciones Públicas sea superior al 50%.
- i) El personal al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas.
- j) 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 podrá compatibilizar sus actividades “con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público”³⁰¹, salvo en los supuestos legalmente establecidos.
2. Además, no se podrá percibir, salvo en los supuestos legalmente previstos, “más de una remuneración”³⁰² 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 será 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

³⁰¹ 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 extiende a un ámbito subjetivo que no sólo abarca las Administraciones Públicas en sentido estricto, sino a todo el sector público sin excepción.

³⁰² 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).

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 naturaleza.³⁰³

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.³⁰⁴

Lo mismo ocurre en el ámbito sanitario, donde se podrá 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 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).³⁰⁵

³⁰³ R. PARADA VÁZQUEZ: “Derecho del Empleo Público”. Marcial Pons. Madrid, 2007, p. 210.

³⁰⁴ Artículo 4

³⁰⁵ 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.

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.³⁰⁶

Una mención especial merece la excepción que contiene la LI³⁰⁷ 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 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 otra³⁰⁸.

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, “pertenezca 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

³⁰⁶ Artículo 6

³⁰⁷ Artículo 5

³⁰⁸ 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).

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 desempeñar 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.³⁰⁹

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.³¹⁰

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 locales.³¹¹

³⁰⁹ Artículo 3.1

³¹⁰ Ídem.

³¹¹ 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.

Por último, la LI recoge como un requisito necesario para poder autorizar la compatibilidad de actividades públicas³¹², 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 General, 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 clasificación.³¹³

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 por la normativa y no nos encontremos en alguno de los supuestos "prohibidos"³¹⁴.

³¹² 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).

³¹³ 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).

³¹⁴ 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, estableció 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.

Ahora bien, siempre se precisará del previo reconocimiento de compatibilidad antes de poder ejercer dicha actividad privada.³¹⁵

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.³¹⁶

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 en la Administración Pública.³¹⁷

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, sólo se podrá autorizar si dicha actividad pública se considera de prestación a tiempo parcial.³¹⁸

³¹⁵ 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.

³¹⁶ Artículo 11.1

³¹⁷ Artículo 13

³¹⁸ Véase art. 14 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril.

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.

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 aquellos asuntos en que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público.

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 Entidades en que preste sus servicios el personal afectado.

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, arrendatarios o administradoras de monopolios o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas, así como la participación superior al 10 por 100 en el capital de dichas empresas.

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.

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".

Posteriormente, el EBEP incorporó una nueva precisión, 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 incompatibilidad.

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 previstos³¹⁹. Dichas actividades son:

- a) Las derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 12 de la Ley.
- b) La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en Centros Oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de 75 horas al año,

³¹⁹ Artículo 19

así como la preparación para el acceso a la Función Pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine.

- c) La participación en Tribunales calificadores de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.
- d) La participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan, en la forma reglamentariamente establecida.
- e) El ejercicio del cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de funcionarios, siempre que no sea retribuido.
- f) La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios.
- g) La participación ocasional en coloquios y programas de cualquier medio de comunicación social.
- h) La colaboración y la 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 concurren los requisitos establecidos para cada caso concreto. Ahora bien, cuando no concurren los requisitos exigidos en cada caso, para considerar a estas actividades exceptuadas deberá solicitarse la correspondiente autorización o reconocimiento de compatibilidad.

V.- EL SISTEMA RETRIBUTIVO.

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

El primer escollo que nos encontramos 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”.

Pero, históricamente, son otras las cuestiones que han preocupado en torno al sistema retributivo de los funcionarios públicos. Siguiendo a Castillo Blanco³²⁰ se podrían señalar una serie de aspectos que, tradicionalmente, han marcado la regulación del régimen salarial de los empleados públicos.

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.³²¹ 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

³²⁰ F.A. CASTILLO BLANCO: “El sistema retributivo en la Función Pública española”. Marcial Pons. Madrid, 2002, pp. 20-25.

³²¹ A. NIETO: “La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad”. Revista de Occidente. Madrid, 1967, p. 29.

Administración se ha producido este efecto a través de la congelación del sueldo a los funcionarios o, algunas veces, a través de la rebaja del mismo.³²²

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, NIETO³²³ 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 heterogeneidad.

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”³²⁴, 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.

³²² 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. Vid A. NIETO: “La retribución de los funcionarios en España...” p. 47.

³²³ Vid A. NIETO: “La retribución de los funcionarios en España...” p. 27, *op. cit.*

³²⁴ Vid F.A. CASTILLO BLANCO: “El sistema retributivo...” p. 23, *op. cit.*

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.

2. EL SISTEMA RETRIBUTIVO IMPLANTADO A RAÍZ DEL ESTATUTO DE LÓPEZ BALLESTEROS.

2.1.- La conexión entre retribuciones y las 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 1821, que se basaba en un sistema de fijación objetiva.³²⁵

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.

³²⁵ R. MANZANA LAGUARDA: "Derechos y deberes del Funcionario..." p. 104, *op. cit.*

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 de la Real Orden 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.

2.2.- La conexión entre las retribuciones y las situaciones administrativas en la Real Orden de 3 de abril de 1828.

La Real Orden 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. 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 públicos.

De acuerdo con la nueva normativa se establecen cuatro tipos de situaciones administrativas que darán lugar a cuatro tipos de sueldo distintos. Así, siguiendo a Barrachina³²⁶ se pueden distinguir cuatro tipos de empleados en función de la situación en la que se encuentran: en servicio activo, jubilados, cesantes y suspensos o procesados.

2.2.1.- *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.

³²⁶ E. BARRACHINA JUAN: "La Función Pública..." pp. 110-113, *op. cit.*

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.

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.

2.2.2.- Empleados jubilados.

Para estos empleados la Real Orden establecía una serie de condiciones en función de las cuales se iban a modular las retribuciones correspondientes.

En primer lugar, se exigía como condición indispensable que el empleado hubiese prestado, al menos, quince años de servicios efectivos al sector público.³²⁷ Sin embargo, a aquellos que hubiesen prestado más de quince años pero menos de veinte sólo 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 realizado.³²⁸

2.2.3.- 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

³²⁷ 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 pasaran a la carrera civil. En todo caso, el tiempo de servicios comprendía desde los 16 años hasta el momento de la jubilación.

³²⁸ 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.

absueltos, no hubiesen 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.

2.2.4. - 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.

Supuesto distinto era el de los procesados, a los que sólo se les iba a dejar de abonar la retribución si dicho procesamiento implicaba también una suspensión provisional en el ejercicio de sus funciones.

3. EL ESTATUTO DE BRAVO MURILLO.

3.1.- Regulación general del sistema retributivo.

El empeño de D. Juan 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 subcategorías.

Para los empleados de la primera categoría se preveía un sueldo mínimo de 50.000 reales.³²⁹ Por su parte, para los restantes empleados se estableció un sueldo máximo

³²⁹ En este caso, como ha puesto de manifiesto BARRACHINA en “La Función pública...” (p. 121, *op. cit.*) 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.

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).³³⁰ 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.

Para poder acceder al máximo sueldo previsto para cada categoría era preciso estar disfrutando del sueldo inferior inmediato y de cada tres vacantes, dos corresponderían a los de mayor antigüedad y una al que fuese elegido directamente.³³¹

Quedaban fuera de esta estructura los subalternos, es decir, aquellos que sólo prestaban un servicio material cualquiera que fuese su denominación.

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.

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 Administración.³³²

3.2.- Situaciones particulares.

³³⁰ 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).

³³¹ Artículo 27

³³² Artículo 10

Al margen de las retribuciones que corresponden a los empleados en servicio activo y que acabamos de ver, el Estatuto preveía otras situaciones en las que se podrían 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 funciones.

3.2.1. - Comisión de servicios.

Este es 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 concedería una indemnización cuya cuantía se fijaría por una Real Orden.³³³

3.2.2. - Licencias por enfermedad.

El Estatuto también contempla el supuesto de aquellos empleados a los que se les hubiese concedido una licencia por enfermedad por la Autoridad competente. En estos casos, tendrán derecho a percibir el sueldo íntegro salvo en caso de prórroga, durante la cual sólo percibirán la mitad de sus retribuciones.³³⁴

³³³ 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.

³³⁴ Ahora bien, si la licencia concedida no fuese por enfermedad solo disfrutarían de la mitad del sueldo durante la licencia y no tendrían derecho a percibir ninguna retribución durante las posibles prórrogas.

Hay que tener en cuenta que el periodo máximo de la 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.³³⁵

3.2.3. - 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"³³⁶, 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 los efectos de la sentencia no tenían efectos retroactivos a este respecto por lo que, si la misma era absolutoria, el funcionario no tenía derecho a que se le reintegrasen las cantidades dejadas de percibir.³³⁷

4. EL SISTEMA RETRIBUTIVO EN EL ESTATUTO DE O ´DONNELL.

4.1.- 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.

³³⁵ Artículo 39.

³³⁶ Artículo 40.

³³⁷ Vid. E. BARRACHINA JUAN: "La Función Pública..." p. 124, *op. cit.*

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).

Al igual que en el Estatuto de Bravo Murillo, quedaban fuera de esta estructura los subalternos, es decir, aquellos que sólo prestaban un servicio material cualquiera que fuese su denominación.

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 años.³³⁸

4.2.- Situaciones especiales.

Al igual que en los Estatutos precedentes, el de O´Donnell también establece una regulación especial del régimen retributivo para diversas situaciones distintas a la del servicio activo. Concretamente, se contemplan dos: la comisión de servicios y la del funcionario sujeto a un procedimiento penal.

En el primer caso, se produce 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.³³⁹

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. 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 tenía derecho a que se le abonase la parte del sueldo que no había percibido durante todo el tiempo que duró el procedimiento.³⁴⁰

5. 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, mantienen el sistema de categorías implantado por la legislación precedente, aunque haciendo algunas modificaciones. En este sentido, se distingue entre funcionarios técnicos y auxiliares. Los primeros se clasifican en tres categorías que, a su vez, se subdividen en tres clases cada una. Por su parte, los auxiliares cuentan 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 será el que se muestra a continuación:³⁴¹

³³⁹ Artículo 40.

³⁴⁰ Vid. E. BARRACHINA JUAN: "La Función Pública..." p. 140, *op. cit.*

³⁴¹ Base 1ª de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

- Los Jefes de Administración (primera categoría) gozarán de un sueldo de 12.000, 11.000 o 10.000 pesetas, dependiendo de si pertenecen a la primera, segunda o tercera clase.
- Los Jefes de Negociado (segunda categoría) tendrán un sueldo que oscilará entre los 8.000 y los 6.000, repartidos entre las tres clases de dicha categoría, en la misma proporción que se aplica a los de la primera.
- Por último, los Oficiales de Administración (tercera categoría) disfrutarán 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 divide dicha categoría.

Y en cuanto a los funcionarios auxiliares, su sueldo será de 2.500, 2.000 o 1.500 pesetas, dependiendo de si son auxiliares de primera, de segunda o de tercera clase.

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, respectivamente.³⁴²

6. EL SISTEMA RETRIBUTIVO IMPLANTADO CON LA REFORMA DE 1964.

6.1.- El nuevo marco retributivo previsto en la Ley de Bases de 1963.

La Ley de Bases parte del principio irrenunciable de la proporcionalidad interna de los sueldos de la Administración. Para ello es imprescindible una adecuada clasificación de plazas y Cuerpos, de manera que se asigne a cada uno "un coeficiente justo y ponderado"³⁴³. Este coeficiente se aplicará sobre un sueldo base único para todos los funcionarios. Ahora bien, la Ley de Bases remite a una futura Ley especial de

³⁴² Artículo 92 del Real Decreto de 7 de septiembre de 1918.

³⁴³ Exposición de Motivos de la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los funcionarios civiles del Estado.

Retribuciones, que será la que fije la cuantía exacta de los haberes y percepciones que correspondan por cada uno de los conceptos.

De esta forma, los funcionarios sólo pueden percibir retribuciones por los conceptos que se establecen en esta Ley y en la cuantía prevista en la Ley de Retribuciones, a la cual corresponderá establecer el sueldo base (que, como se ha dicho consistirá en una cantidad igual para todos los funcionarios) y el cuadro general de coeficientes multiplicadores.³⁴⁴

Además, se establecen una serie de complementos al sueldo, como son el complemento de destino, de dedicación especial y el complemento familiar. Estos complementos tendrán un tope máximo que, igualmente, vendrá determinado por la Ley de Retribuciones.

Por último, la Ley prevé otra serie de remuneraciones en concepto de indemnizaciones por razón de servicio, gratificaciones por servicios extraordinarios e incentivos a la productividad.

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 Administración.

6.2.- La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

La LFCE se limita 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, sustrae de dicha Ley la regulación del régimen de los

³⁴⁴ Base X

complementos de destino y de dedicación especial, así como el de las indemnizaciones, las gratificaciones y los incentivos, los cuales se determinarán por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Hacienda. Parece, por tanto, que se contradice 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 funcionarios.³⁴⁵

Por otra parte, la LFCE detalla algo más el contenido de los distintos complementos del sueldo señalando, por ejemplo, que el complemento de destino es aquel que retribuye aquellos puestos de trabajo que requieran una particular preparación técnica o que impliquen una especial responsabilidad.³⁴⁶

También detalla el contenido del complemento de dedicación especial, que podrá concederse en dos supuestos: cuando se exija una jornada de trabajo mayor que la normal y cuando el funcionario se acoja al régimen de dedicación exclusiva al servicio de la Administración.³⁴⁷

Por último, en relación al complemento familiar no se añade 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.

6.3.- La Ley de Retribuciones de 1965.

La Ley de Retribuciones de 1965 nace con una filosofía clara, la cual no es otra que ordenar las retribuciones de los funcionarios conservando, en todo momento, el equilibrio entre la situación existente en ese momento y la nueva impuesta por la Ley de Bases de 1963.

³⁴⁵ R. GONZÁLEZ ANTÓN: "Estatutos Históricos de los Funcionarios..." p. 139, *op. cit.*

³⁴⁶ Artículo 98.2

³⁴⁷ Artículo 99

Para ello, acaba con los sueldos calculados en función de las categorías previstas en la legislación anterior y establece un sueldo base para todos los funcionarios, sobre el cual se aplicará un coeficiente multiplicador en función del cuerpo al que pertenezca el funcionario. A esto se le añadirá una retribución en concepto de antigüedad (trienios) y un complemento familiar. Por último, en casos especiales, podrán existir otros complementos de las retribuciones del funcionario.

Por tanto, se pueden dividir las retribuciones de los funcionarios en dos grandes bloques:³⁴⁸

- a) Por un lado, las comprendidas por el sueldo, los trienios, las pagas extraordinarias y el complemento familiar, que vendrán determinadas, respectivamente, por la aplicación de un coeficiente³⁴⁹ en función del Cuerpo, por el tiempo de servicios prestados y por el número y tipo de familiares a cargo. Este conjunto de retribuciones están exentas de toda discrecionalidad, al estar perfectamente contempladas en la Ley y derivar de la aplicación de unas simples operaciones aritméticas.
- b) Por otra parte, la retribución se completa con una serie de retribuciones que adoptan la forma de complementos, cuyo número³⁵⁰, cuantía, los criterios para su fijación y la distribución de los mismos otorgan un amplio margen de discrecionalidad a la Administración.³⁵¹

³⁴⁸ A. GUTIÉRREZ REÑÓN: "El sistema de retribución por complementos". Revista Documentación Administrativa vol. 101-102. Madrid, 1966. Pp. 69-80.

³⁴⁹ El coeficiente a aplicar a cada cuerpo es fijado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda en los Decretos de 28 de mayo, 20 de septiembre y 25 de noviembre de 1965.

³⁵⁰ El número de estos complementos, tal y como aparecen regulados, puede llegar a ser amplísimo, ya que la Ley de Retribuciones remite a normas de desarrollo para fijación de los mismos.

³⁵¹ Se ha destacado por algunos autores (Vid. R. GONZÁLEZ ANTÓN: "Estatutos Históricos de los Funcionarios..." pp. 140-141, *op. cit.*) 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

6.3.1.- 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 va a marcar la diferencia de retribuciones entre los distintos funcionarios, dada la amplia libertad que van a tener 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, hace que su número pueda 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 etcétera.

De todos ellos, merece una atención especial, el complemento personal y transitorio que se corresponde 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. Con ello se pretende, como uno de los objetivos prioritarios de la Ley, "no alterar, salvo causas justificadas, las situaciones presentes".³⁵²

publicidad de los mismos, así como por el hecho de obviar el tope máximo que se puede percibir por dichos complementos.

³⁵² Exposición de Motivos de la Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

En todo caso, la utilización de estos complementos es una competencia propia de cada Departamento ministerial a través de la Junta de Retribuciones que, además, determinará la cuantía de los mismos, con las limitaciones previstas en el Decreto de 22 de septiembre de 1965.³⁵³ Le corresponderá al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y previo informe de la Comisión Superior de Personal, establecer el importe global que corresponde a cada Ministerio para el abono de estos complementos.

6.3.2. - La financiación del nuevo sistema retributivo.

La nueva Ley de Retribuciones establece que todos los ingresos extrapresupuestarios (incluidas las tasas y exacciones parafiscales) se ingresen directamente en el Tesoro.³⁵⁴ De manera que el coste total de la Función Pública será financiado por ingresos presupuestarios.

Este nuevo "sueldo presupuestario"³⁵⁵, tiene dos ventajas importantes: por un lado, otorga al funcionario la seguridad de saber con certeza lo que va a ganar si lleva a cabo una carrera administrativa normal; por otro lado, permite que los derechos pasivos se calculen sobre unas bases ciertas y, de esa manera, sean más justos y equitativos.

Asimismo, una consecuencia clara del nuevo sistema es que los conceptos retributivos son un poco más homogéneos, y su volumen ya no va a depender de la capacidad de recaudación del propio Ministerio, sino del mayor o menor crédito que le otorgue la Ley de Presupuestos de cada año.

7. EL REAL DECRETO-LEY 22/1977, DE 30 DE MARZO.

³⁵³ Vid. A. GUTIÉRREZ REÑÓN: "El sistema de retribución...", p. 71, *op. cit.*

³⁵⁴ Artículo 16

³⁵⁵ Exposición de Motivos.

Esta nueva norma tiene 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”.³⁵⁶

Al igual que su precedente, la Ley de Retribuciones de 1965, el Real Decreto-Ley persigue que el sueldo presupuestario sea la base de las retribuciones, estableciendo que los sucesivos incrementos presupuestarios en materia de personal se destinen preferentemente al aumento de las retribuciones básicas.³⁵⁷

Por lo que respecta a la nueva estructura retributiva implantada con la nueva normativa, no difiere a grandes rasgos de la anterior, manteniendo la diferenciación entre retribuciones básicas y complementarias.³⁵⁸

Las primeras se devengarán y harán efectivas por mensualidades completas y con referencia a la situación y derechos del funcionario el primer día del mes al que correspondan³⁵⁹, comprendiendo los siguientes conceptos: sueldo, grado, trienios y pagas extraordinarias.

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

³⁵⁶ Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo.

³⁵⁷ 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 mejora de los derechos pasivos, ya que los mismos se calculan con referencia a aquellas. Véase a este respecto E. BARRACHINA JUAN en “La Función Pública. Su ordenamiento jurídico” (*op. cit.*) 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.

³⁵⁸ Es preciso señalar que esta estructura retributiva es cerrada, en el sentido de que los funcionarios no podrán percibir ninguna remuneración por un concepto distinto de los que se prevén en esta norma (art. 10).

³⁵⁹ Artículo 5.1

regulación no difiere en demasía con relación a la normativa precedente. Así, los primeros suponen una cantidad fija en función del nivel de titulación (art. 2.3).³⁶⁰ Por su parte, las pagas extraordinarias serán dos al año y comprenderán una mensualidad íntegra de sueldo, grado y trienios.

En cuanto a las retribuciones complementarias, podrán ser ordinarias y especiales. Las primeras estarán constituidas por el complemento de destino (que retribuye la preparación técnica o la especial responsabilidad que implique el desempeño del puesto) y por el complemento familiar.

Por su parte, las especiales estarán constituidas por el complemento de dedicación exclusiva, las gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios, y los incentivos a la productividad.

7.1.- 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 mismo grupo de titulación iban a percibir la misma cantidad en concepto de sueldo.³⁶¹

³⁶⁰ Respecto de éstos se reconoce 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).

³⁶¹ 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

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 equitativo.³⁶²

7.2.- La implantación del grado como elemento retributivo.

Otra novedad importante del Real Decreto-Ley es la implantación del grado de la carrera administrativa, que permite al funcionario percibir una remuneración en función del puesto desempeñado y del tiempo de permanencia en el mismo, si bien nunca llegó a aplicarse, ya que las Leyes de Presupuestos lo dejaron en suspenso año tras año, hasta que el Real Decreto-Ley fue derogado.

Se distinguía entre el grado inicial, que se determinaría en función de la especial preparación técnica exigida sobre la establecida para el correspondiente nivel de titulación, 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 efectivos³⁶³ 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.

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.

³⁶² J. JUNQUERA GONZÁLEZ y V.M. GONZÁLEZ-HABA GUIADO: "Las retribuciones de los funcionarios públicos". Asociación Española de Administración Pública. Madrid, 1979. P. 107.

³⁶³ 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).

8.- EL NUEVO SISTEMA IMPLANTADO TRAS LA LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

8.1.- 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 estructura 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 social.³⁶⁴

8.2.- 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 al funcionario público.³⁶⁵

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

³⁶⁴ E. BARRACHINA JUAN en "La Función Pública. Su ordenamiento jurídico" *op. cit.*

³⁶⁵ Esta idea ha sido reflejada por la mayor parte de la doctrina, véase por ejemplo J.L. PIÑAR MAÑAS: "El nuevo sistema retributivo de los funcionarios públicos y su aplicación" RAP, nº 111. Madrid, 1986.

y, con ello, las sucesivas mejoras en materia retributiva de los funcionarios públicos.³⁶⁶

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 agotar con las que le corresponderán al funcionario por el mero hecho de desempeñarlo, sino que también se premiará a aquel 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 anglosajones.³⁶⁷

Más concretamente, siguiendo a distintos autores³⁶⁸ se pueden señalar las siguientes características o principios que inspiran el modelo retributivo implantado en la década de los ochenta:

- 1) 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 materia.³⁶⁹
- 2) Se prohíben las retribuciones atípicas, con lo que los funcionarios sólo podrán ser retribuidos por los conceptos que recoge la Ley.

³⁶⁶ F.A. CASTILLO BLANCO: "El sistema retributivo en la Función Pública..." *op. cit.*

³⁶⁷ J. DE LA CRUZ FERRER: "La Función Pública Superior en Estados Unidos". Madrid, 1984.

³⁶⁸ Principalmente, R. MANZANA LAGUARDA en "Derechos y deberes..." *op. cit.*

³⁶⁹ 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.

- 3) Se otorga una mayor publicidad a las retribuciones, al establecerse la obligatoriedad de que las mismas se tienen que recoger en los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas.
- 4) 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.
- 5) 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”³⁷⁰
- 6) 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.
- 7) Las retribuciones de los funcionarios no están sujetas a negociación colectiva.
- 8) 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 parcial.³⁷¹

³⁷⁰ 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 (Vid. R. MANZANA LAGUARDA: “Derechos y deberes...” p. 113 *op. cit.*).

³⁷¹ Véase F.A. CASTILLO BLANCO: “El sistema retributivo...” p. 33, *op. cit.*

8.3.- 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. Se establece la previsión de que el sueldo de los funcionarios del Grupo A no podrá exceder en más de tres veces el sueldo de los funcionarios del Grupo E.³⁷²
 - 2) Los trienios, consisten en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala.³⁷³

³⁷² Como ha señalado A. PALOMAR OLMEDA en "Derecho de la Función Pública", Dykinson. Madrid, 2000. P. 379, la igualación 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.

³⁷³ 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

- 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.³⁷⁴
- 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 o al grado personal consolidado.
 - 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 caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.
 - 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.³⁷⁵

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.

³⁷⁴ 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 resulte 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.

³⁷⁵ 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:

- 4) Las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que no podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo.

8.4.- 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 funciones.

Se encuentra 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.

8.4.1.- 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

-
- 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. Véase en este punto a L. PAREJO ALFONSO en "Eficacia y Administración: tres estudios" INAP. Madrid, 1995, donde 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.

residencia oficial.³⁷⁶ 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. 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.³⁷⁷
- 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. 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

³⁷⁶ 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. Tampoco aquellas comisiones que tengan lugar a iniciativa propia o haya renuncia expresa de dicha indemnización.

³⁷⁷ Los Grupos de Clasificación del Personal que se recogen en el Anexo I son: Grupo 1º 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 2º 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 3º 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.

Real Decreto, según se trate de comisiones de servicio en territorio nacional o extranjero, respectivamente.

- 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, procurándose que el desplazamiento se efectúe por líneas regulares. Se indemnizará por el importe del billete o pasaje utilizado, dentro de las tarifas correspondientes a las clases que, para los distintos grupos comprendidos en el Anexo I, se establecen en el Real Decreto 426/2002.³⁷⁸

8.4.2. - 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, se vea obligado a efectuar por razón del servicio.

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.

En caso de autorizarse el uso de vehículos particulares u otros medios especiales de transporte, la cuantía de las indemnizaciones será la establecida para tales supuestos en las comisiones de servicio con derecho a indemnización.

8.4.3. - Traslados de residencia.

Pueden ser trasladados en territorio nacional o al extranjero.

³⁷⁸ 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. 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.

Respecto de los primeros, sólo darán derecho a indemnización cuando se trate de un traslado forzoso³⁷⁹, que no sea como consecuencia de una sanción y que origine cambio del término municipal de residencia oficial dentro del territorio nacional.

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; al pago de los gastos de transporte de mobiliario y enseres.

8.4.4. - 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 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.

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.

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

³⁷⁹ 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.

correspondientes al mismo y a su familia, con motivo de sus vacaciones, siempre que las mismas se disfruten en España.

8.4.5. - Asistencias.

Las asistencias³⁸⁰ son la indemnización reglamentaria que proceda abonar en los siguientes supuestos:

- a) Concurrencia a las reuniones de Órganos Colegiados de la Administración y de Consejos de Administración de Empresas con capital o control públicos.
- b) Participación en Tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal, o de pruebas cuya superación sea necesaria para el ejercicio de profesiones o para la realización de actividades.
- c) Colaboración con carácter no permanente ni habitual en Institutos o Escuelas de formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

8.4.6. - 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

³⁸⁰ 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.

internacional, Subsecretarios y cargos legalmente asimilados, serán resarcidos por la cuantía exacta de los gastos realizados.

Por otra parte, los que hayan sido designados para los cargos de presidente del Tribunal Constitucional, presidente del 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 que reservados al libre nombramiento del Gobierno o del Ministro competente previo acuerdo favorable del Consejo de Ministros, cuando esa designación suponga traslado a un municipio distinto al de su residencia familiar; teniendo derecho, en concepto de gastos de instalación, a una indemnización, cuya cuantía será del 8 al 12 por 100 de las retribuciones totales anuales que corresponden 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 desplace y los gastos de transporte de mobiliario y enseres.

8.5.- 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 trabajo.³⁸¹

En este sentido, Castillo Blanco³⁸² ha señalado una serie de deficiencias que se resumen a continuación:

³⁸¹ R. PARADA VÁZQUEZ: "La degeneración del modelo de función pública". Revista de Administración Pública, nº 150. Madrid, 1999.

³⁸² F.A. CASTILLO BLANCO: "El sistema retributivo...", p. 28, *op. cit.*

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, desfases en los incrementos de sueldo previstos en los presupuestos generales o, incluso, como un "mecanismo de favor en absoluto justificable".³⁸³

Estos problemas en la estructuración y funcionamiento del sistema retributivo ya fueron puestos de manifiesto en Informe DELPHI sobre la Administración Pública³⁸⁴ que destacó, entre otras cosas, una falta de motivación del personal y un deficiente reparto de los medios humanos y materiales. Pero, además, puso de manifiesto la existencia de retribuciones diferentes para puestos similares y que el complemento de productividad se había convertido en un complemento fijo más, en contra de lo previsto en la Ley.

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 públicos.

³⁸³ F.A. CASTILLO BLANCO: "Luces y sombras del complemento de productividad: ¿Un concepto retributivo inaplicable?". Justicia Administrativa, nº 8. Madrid, 2000.

³⁸⁴ Ver "Estudio DELPHI. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública". INAP. Madrid, 1990.

9. 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.

Sólo está exceptuado de esta previsión el contenido del art. 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.³⁸⁵ 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".³⁸⁶ Por último, las pagas extraordinarias se perciben dos veces al año y comprenden una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de retribuciones complementarias, salvo las ligadas a la productividad o a los servicios extraordinarios.³⁸⁷

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

³⁸⁵ Artículo 22.2.

³⁸⁶ Artículo 22.3.

³⁸⁷ Artículo 22.4.

salarial³⁸⁸ a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos que incluyan la jubilación. 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 EBEP.³⁸⁹

CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio se ha querido poner de manifiesto cómo la evolución de la Función Pública, desde sus inicios hasta el momento actual, ha atravesado diversas formas que han hecho pivotar nuestro sistema sobre los dos grandes

³⁸⁸ 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.

³⁸⁹ 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".

modelos implantados en los países de nuestro entorno: el abierto o de empleo y el cerrado o de carrera.

Superado el Estado absolutista y su concepción de la burocracia como un patrimonio político del cual se podía disponer libremente a través de la técnica de las cesantías en masa (*spoil system*), se apuesta firmemente por un modelo de Función Pública que garantice una adecuada carrera de los funcionarios públicos, como mecanismo indispensable para mejorar su rendimiento y productividad y que, por tanto, redunde en una mejora de la eficacia de la Administración.

Sin embargo, la convulsa situación económica, política y social de España a lo largo del siglo XIX y principios del XX no hizo fácil que este reconocimiento de la carrera administrativa se plasmara en las leyes de Función Pública o que, plasmándose, se pudiera llevar a la práctica. Así, sobre las bases formuladas por los primeros Estatutos de funcionarios (López Ballesteros, Bravo Murillo y O´Donnell), el Estatuto de Maura recoge una completa configuración de la Función Pública que se sustenta en dos aspectos fundamentales: el reconocimiento de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, y la consagración del sistema de oposición como fórmula de ingreso en la Administración. Este Estatuto permaneció en vigor durante más de cuarenta años, a pesar de los tremendos cambios habidos en nuestro país (dos dictaduras, una república y una guerra civil), siendo sustituido por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado en 1964. A partir de aquí, se produce un cambio de tercio en la configuración de nuestra Función Pública, dejándose atrás el sistema de categorías de los estatutos precedentes y articulando el sistema sobre la base del puesto de trabajo, en un claro guiño hacia el modelo abierto o de empleo propio de los países anglosajones. Sin embargo, no se lograron llevar a la práctica, en toda su extensión, los postulados que recogía la Ley, provocando un fortalecimiento de los Cuerpos de funcionarios, que no hizo sino acentuar un corporativismo incipiente y muy perjudicial para el conjunto de la Administración.

Con la Constitución de 1978, y tras unos intentos fallidos de regulación del régimen jurídico de los funcionarios³⁹⁰, se llega a la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984 que, con una clara vocación de provisionalidad y de experimentación, no dejará indiferente a ningún sector de la Administración. Esta norma introduce el concepto de grado personal³⁹¹ como eje vertebrador de la carrera administrativa, condicionando el ascenso en la misma al desempeño de un puesto de trabajo de un determinado nivel y durante un periodo de tiempo. Asimismo, delimita con claridad los grupos de clasificación en atención al nivel de titulación exigido para su ingreso y perfecciona las fórmulas de promoción interna ya previstas en su antecesora, la LFCE. Además, insta un complejo sistema de provisión de puestos de trabajo y un nuevo régimen retributivo.

Después de más de veinte años de aplicación de la LMRFP, tras varios intentos infructuosos de lograr la aprobación de un Estatuto de los funcionarios públicos y previa la constitución de una Comisión específica de estudio y preparación, en el año 2007 se aprueba finalmente la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público.

Sin embargo, la aprobación de tan ansiada norma no produce grandes cambios en el sistema de Función Pública vigente en ese momento, ya que se limita a señalar un conjunto de referencias y determinaciones para que sean las distintas Administraciones Públicas las que establezcan sus propios sistemas de carrera, provisión, promoción y régimen retributivo. Mientras que en lo demás, reproduce a grandes rasgos lo previsto en la normativa anterior, dejando fuera de su regulación

³⁹⁰ Recuérdense los citados Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública de 1978, el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1979 y el Proyecto de Ley de aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981

³⁹¹ Aunque el mismo ya fuera apuntado por el Proyecto de Ley de aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981.

el sistema de incompatibilidades de los empleados públicos, que permanece prácticamente inalterado.

Esta indeterminación del Estatuto, debida, en parte, a la necesidad de buscar consensos para su aprobación,³⁹² hace que continúe aplicándose gran parte de la legislación anterior, en especial, en las materias antedichas.

Pero, a pesar de los indudables avances que se han producido en materia de Función Pública, es obvio que resulta necesario practicar determinados ajustes que logren engrasar la maquinaria administrativa para que se convierta en un instrumento, no sólo eficaz sino lo más eficiente posible. En este sentido, hay que destacar que, por ejemplo, en materia de movilidad administrativa no se han terminado de resolver las necesidades que tiene la Administración de contar con el funcionario indicado en el momento preciso y en el lugar deseado. Al contrario, los sistemas actuales suelen suponer un impedimento y un retraso a la capacidad de autoorganización que le corresponde a la Administración.

Por ello es incontestable la necesidad que tiene la Administración de flexibilizar la movilidad de sus funcionarios, tanto en el ámbito de una Administración específica como entre todas ellas. Y eso, aunque para ello haya que reconfigurar el derecho al cargo reconocido en la Constitución.

Hay que entender que el derecho a la inamovilidad del empleado público, sustentada en su objetividad e independencia, no puede estar por encima de las necesidades reales de la Administración. Esto sería tanto como decir que también están por

³⁹² Es preciso señalar que el partido que gobernaba en España en ese momento no contaba con la mayoría absoluta del Parlamento, por lo que se vio obligado a pactar con otros grupos parlamentarios, en especial con los grupos nacionalistas, para obtener la mayoría necesaria para sacar adelante su iniciativa legislativa.

encima de las necesidades del ciudadano, cuando son precisamente éstas las que justifican la existencia del empleado público.

La objetividad e independencia no tienen que verse perjudicadas por la introducción de mecanismos que tengan como único objetivo flexibilizar la gestión de las Administraciones Públicas para ofrecer al ciudadano un mejor servicio público. Y esto implica, necesariamente, que la Administración pueda mover a su personal allí donde lo necesite, sin tener que pasar por largos y complejos procesos de movilidad que incentivan al gestor a contar con personal externo antes de acudir a los mismos, provocando un crecimiento innecesario y, a la larga, muy perjudicial para la Administración.

Es preciso, por tanto, flexibilizar los procesos internos de movilidad y, de esta forma, trasladar efectivos de donde no son necesarios a aquellos lugares donde sí lo son. De esta manera garantizaremos que la Administración siga cumpliendo sus fines con total eficacia, pero con mayor eficiencia.

En este sentido, se ha demostrado con el paso del tiempo que los dos principales sistemas de provisión de puestos de trabajo que recoge la normativa (concurso y libre designación) no son del todo eficaces. Uno, por su gran rigidez y otro, por su excesiva laxitud. En el caso del concurso el funcionario adquiere un estatus de permanencia que, prácticamente, obliga a la Administración a mantenerle en el puesto todo el tiempo que él quiera aunque ya no desempeñe su función correctamente. Así, el funcionario puede llegar a enroscarse en su puesto, siendo un verdadero obstáculo a la gestión pública. En estos casos, las armas que tiene la Administración son escasas y difíciles de llevar a la práctica provocando, a la postre, un abandono del funcionario en cuestión y la asignación de la tarea a un nuevo empleado, que pasa a engrosar la ya de por sí abultada plantilla administrativa.

Por este motivo, la Administración recurre siempre que puede al otro sistema de movilidad voluntaria: la libre designación. Ésta es una forma de provisión mucho más

ágil y rápida, en la que el gestor público puede contar con el funcionario que quiera, siempre que éste reúna una serie de requisitos legales (grupo, Cuerpo o Escala y Administración). La contrapartida es que se pierden los criterios de objetividad e independencia que deben caracterizar la actuación de los poderes públicos. Algo que se agrava cuando se generaliza esta forma de provisión en los puestos altos de la Administración.

Para acabar con esta situación, se podría plantear la posibilidad de sustituir las dos principales formas de provisión (concurso y libre designación), por una sola en la que se combinaran aspectos de ambas. De esta manera, todos los puestos reservados a funcionarios se cubrirían de la misma manera y la libre elección quedaría circunscrita únicamente a los puestos eventuales que, en puridad, son los únicos de confianza política.

Esto solo se podría hacer, a mi juicio, si se flexibiliza el procedimiento de selección en el concurso de méritos, otorgando una mayor discrecionalidad al responsable del centro gestor. Además, debería ser él quien otorgase la puntuación de conformidad con el baremo previamente establecido, garantizando la objetividad pero prescindiendo de las Comisiones de Valoración o Juntas de Méritos, que retrasan el proceso considerablemente. En todo caso, la designación siempre quedaría a expensas de la conformidad del órgano competente en materia de personal, quien adoptaría la resolución definitiva. De esta forma, se reducirían de cuatro a dos los actores que, conforme a la legislación vigente, intervienen hoy en la provisión de un puesto por concurso.

Pero también sería necesario flexibilizar la remoción o cese. Así, sin llegar a la total discrecionalidad que otorga el procedimiento de libre designación, habría que permitir que el titular del centro gestor, con la supervisión del responsable de personal, pudiera poner fin a la prestación de un empleado, siempre que el mismo incurriera en alguna de las causas que contemple la norma (falta de capacidad, alteración de

la naturaleza del puesto, supresión del mismo o rendimiento insuficiente). Todo ello, por supuesto, previa audiencia al interesado.

Esto puede parecer algo atrevido y alguien lo podría tachar, incluso, de ataque a la independencia y objetividad que deben caracterizar a la Función Pública. Sin embargo, nada más lejos de la realidad. Al no existir puestos de libre designación desterramos el clientelismo político que, por desgracia, suele contaminar este tipo de nombramientos y que, desde luego, nada tiene que ver con la independencia que debe presidir la actuación de cualquier funcionario. Pero, al mismo tiempo, al flexibilizar la remoción en los puestos obtenidos por concurso, nos alejamos de esa mal entendida inamovilidad del funcionario que, en ocasiones, paraliza el correcto funcionamiento de la Administración. Se lograría así una fórmula intermedia muy beneficiosa, a mi parecer, para el conjunto de la Administración y, por tanto, de los ciudadanos.

Hecho esto, los restantes sistemas de provisión de puestos que, en esencia, responden perfectamente a los objetivos para los que fueron creados, se utilizarían única y exclusivamente para la consecución de los mismos y no, como ahora viene siendo habitual, como atajos para eludir los procesos de movilidad ordinarios.

En lo que respecta a la carrera administrativa ocurre algo parecido ya que, desde hace algún tiempo, se viene observando que el sistema en nuestro país se ha quedado obsoleto. Y, precisamente, puede que a ello haya contribuido en alguna medida la indeterminación provocada por el nuevo EBEP.

Sería conveniente acometer una reforma en un doble sentido. Por un lado, poner en práctica la carrera horizontal ya prevista en la normativa, aunque esto exija un complejo desarrollo para garantizar que se hace con total objetividad. Con ello se conseguiría que un funcionario no viera perjudicadas sus posibilidades de carrera administrativa por el hecho de quedarse en el mismo puesto, cuando se acreditase

por su parte una mejora de su cualificación³⁹³. Esto, sin duda, redundaría en una mejor prestación del servicio público que tuviera encomendado.

Pero, por otro lado, se tendría que abordar una reforma en el actual sistema de carrera vertical, de manera que el elemento principal no sea el transcurso de un determinado periodo de tiempo, sino el grado de cualificación adquirido durante dicho periodo de tiempo.³⁹⁴ Esto implicaría un sistema más equitativo, que tendería a la especialización de su personal y, por tanto, a su mayor competencia.

Lo que no deja lugar a ninguna duda es que el sistema de carrera que se diseñó por la LMRFP ya ha quedado desfasado. Lo demuestra el enorme crecimiento que han experimentado las Administraciones Públicas en los últimos años, fruto, en la mayor parte de los casos, de la incapacidad para sacar partido suficiente a los efectivos de personal disponibles. Esto ha sido así debido, fundamentalmente, a la rigidez con la que nuestro sistema normativo regula la movilidad de los funcionarios públicos y por las escasas expectativas que genera el actual sistema de carrera administrativa.

A través del presente estudio se ha pretendido analizar la evolución histórica de la Función Pública, hasta alcanzar su regulación en la legislación vigente. Para ello se han contemplado las distintas formas que ha ido adoptando nuestro modelo de Función Pública a lo largo de casi doscientos años.

³⁹³ En este sentido, véase el “Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”. INAP. Madrid, 2005. En dicho Informe se pone de relieve la importancia de la carrera horizontal, señalando que el EBEP deberá permitir que las distintas Administraciones Públicas puedan implantar, si así lo desean, sistemas de carrera que no “descansen en la movilidad jerárquica o vertical de ascenso a puestos de trabajo de nivel superior, sino en el reconocimiento de los conocimientos técnicos y de trabajo desarrollados por el empleado público, mediante la determinación de las distintas categorías (o modalidades equivalentes), fijando el número de categorías, los criterios de progresión de una a otra y la compensación retributiva correspondiente a cada una”.

³⁹⁴ M. SÁNCHEZ MORÓN: “Derecho de la Función Pública”, *op. cit.*

Gracias a este análisis descubrimos que en el momento actual nos encontramos ante una cierta indeterminación, en la que lo primero que se debe aclarar es si nuestro modelo es un modelo unitario, en el que el Estado establece un marco unificado y las CCAA lo perfilan en su respectivo ámbito, de forma que no hay diferencias sustanciales entre los funcionarios públicos con independencia de la Administración Pública en la que presten sus servicios (esta es la fórmula que recoge la CE de acuerdo con la doctrina jurisprudencial)³⁹⁵. O bien, nos dirigimos hacia un esquema descentralizado, en el que cada Comunidad Autónoma tiene una casi total libertad para diseñar su propio modelo de Función Pública.

Con independencia del modelo que definitivamente se adopte, es un hecho indiscutible que, todavía, es necesario implementar una serie de medidas que supongan una modernización de nuestra Función Pública y un acercamiento a las de los países de nuestro entorno. Estas medidas, en mi opinión, deben dirigirse hacia una flexibilización de las fórmulas vigentes, con el fin de permitir una mayor agilidad de la Administración en la consecución del interés general. Fortalecer los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público y en el mantenimiento en el mismo supone, asimismo, convertir a la Administración en una organización más sólida y cualificada. Al mismo tiempo, el diseño de una adecuada carrera administrativa incrementa la motivación y satisfacción del empleado público, redundando en una mejora de la eficacia de la Administración. Y si a esto unimos una adecuada política retributiva que no se separe demasiado de las previstas en el sector privado, en la que se pueda premiar según los objetivos alcanzados tras una correcta evaluación del desempeño se logrará, a mi juicio, que la Administración pueda responder, con mayor acierto, a las necesidades que plantea la sociedad actual.

³⁹⁵ SSTC 32/1981, 1/1982, 32/1983, 76/1983.

BIBLIOGRAFÍA

ALBALADEJO CAMPOY, M.: *Pasado, presente y futuro de la Función Pública española*. Cuadernos Económicos del ICE. Núm. 13. Madrid, 1980.

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 nº 39. 1962.

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.

BARRACHINA JUAN, E.: *La Función Pública. Su Ordenamiento Jurídico*. Parte General I. Ed. 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. Madrid, 2005.

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*. Madrid, 1992.
- *Luces y sombras del complemento de productividad: ¿un concepto retributivo inaplicado?*. Justicia Administrativa, núm. 8. Madrid, 2000.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS:

- (1918). Diario de Sesiones de las Cortes. Apéndice 7º al nº 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 nº 121 (V Legislatura) sobre incompatibilidades. 1994

CONSEJO DE ESTADO:

- Informe de 4 de junio de 1998 relativo al anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública (Dossier 150 – 1999).
- Dictamen de 19 de enero de 1866.

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.

DE LA CRUZ FERRER, J.: *La Función Pública Superior en Estados Unidos*. Madrid, 1984.

DE LA OLIVA DE CASTRO, A.: *La articulación en Cuerpos en la Función Pública española*. Revista Documentación Administrativa, núm. 96. Madrid, 1965.

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.

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*. Madrid, 1986. Pág. 52 y ss.

FÉREZ FERNÁNDEZ, M.: *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. En Estudios de Relaciones Laborales. Diputación de Barcelona. Barcelona, 2006.

FERNÁNDEZ-CARNICERO, C.J.: *La carrera civil de la Real Hacienda*. Hacienda Pública Española nº 87. Madrid, 1984.

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, WF. Y DEAN, AL.: Ponencia pronunciada en el Congreso Internacional de Ciencias de la Administración. Revista Documentación Administrativa. Núm. 21. 1964.

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 nº 41. 1971

GARCÍA PASCUAL, P.:

- *El Real Decreto de 7 de febrero sobre la carrera civil de los empleados de la Real Hacienda.* Documentación Administrativa nº 81. Madrid, 1989. Pág. 75
- *Evolución y situación actual del Estatuto de Funcionarios en España.* Revista Documentación Administrativa, núm. 4. Madrid, 1958.

GARCÍA TREVIJANO FOS, J.A.: *Un desconocido precedente de la Función Pública Española: el Estatuto O'Donnell de 1866.* Revista Internacional de Ciencias Administrativas nº 2-3. Bruselas, 1969.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A.: *Incompatibilidades de los funcionarios.* Revista Presupuesto y Gasto Público nº 21. Madrid, 1984.

GARRIDO FALLA, F.:

- *La clasificación de los puestos de trabajo y la reforma administrativa en VV.AA.: Clasificación de puestos de trabajo.* PG-SGT. Madrid.
- *La nueva reforma de la Legislación de Funcionarios.* Revista de Documentación Administrativa nº 13. Abril-junio 1977. INAP. Madrid, 1977.
- *Reformas de la Función Pública.* Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1985.
- *La nueva legislación sobre funcionarios públicos.* RAP nº 43. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1964
- *Las incompatibilidades de los funcionarios públicos.* Anales de la Real Academia de Jurisprudencia. Vol. 15. Madrid, 1985.

GIL IBAÑEZ, J.L.: *La evolución histórica de la regulación de las incompatibilidades de los funcionarios públicos.* Revista Actualidad Administrativa nº 14/4. Madrid, 1994. Pág.: 221-234

GONZÁLEZ ANTÓN, R.: *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.* Libertarias/Prodhufo, Madrid 1992.

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.

GUTIERREZ REÑÓN, A.:

- *La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas*. Revista Documentación Administrativa 210-211. INAP. Madrid, 1987.
- *El sistema de selección de los funcionarios públicos*. Documentación Administrativa nº 103. Madrid, 1966.
- *El sistema de retribución por complementos*. Documentación Administrativa. Vol. 101-102. Madrid, 1966.

INAP (2005): *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, 2005.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.:

- *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1978)*. INAP. Madrid, 1989.
- *Cuerpos generales versus cuerpos especiales: la fragmentación de la función pública española en el siglo XIX*. Revista Vasca de Administración Pública nº 23. Bilbao, 1989.

JORDANA DE POZAS, L.:

- *Bravo Murillo y los funcionarios públicos*. En VV.AA. *Primer centenario de Don Juan Bravo Murillo*. Madrid, 1952. Pág. 68.
- *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. Pág. 67

JUNQUERA GONZÁLEZ, J. Y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, VM.: *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 338. Madrid, 1983.

LÓPEZ-CHAVES Y CASTRO, I.: *As reformas de López Ballesteros na Función Pública*. III Simposio de Historia da Administración Pública. Santiago de Compostela, 1996

LÓPEZ RODÓ, L.: *La reforma administrativa en España*. Revista Documentación Administrativa, número 1. INAP. Madrid.

MAP (1997): *Modelos de Función Pública Comparada*. Secretaría de Estado para la Administración Pública. Madrid, 1997.

MANZANA LAGUARDA, R.:

- *Derechos y deberes de los Funcionarios Públicos*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1966.
- *La nueva Función Pública*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2013. Pág. 15.

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 Funcionario Español*. Anuario jurídico y económico escurialense. Real Centro Universitario Escorial-María Cristina. San Lorenzo del Escorial, 1992.

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J.E.: *Las bases del sistema español de incompatibilidades de los funcionarios públicos*. Documentación Administrativa nº 195. Madrid, 1982

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*. Revista Documentación Administrativa nº 77. Madrid, 1964.

MESEGUER YEBRA, J.: *El régimen de las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*. S.A. 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 nº 48. Civitas. Madrid, 1985.
- *A selección dos funcionarios públicos de 1808 a 1964*. III Simposio de Historia da Administración Pública. Santiago de Compostela, 1996

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, nº 27. Madrid, 2012.
- *La carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918*. Revista de Derecho UNED. Madrid, 2013.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas*. Revista de Documentación Administrativa, 182, abril-junio 1979. INAP. Madrid.

NIGRO, F. A.: *Administración de personal*. Estudios Administrativos. Madrid, 1966.

NIETO GARCÍA, A.:

- *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. INAP. Madrid, 1986.
- *La carrera administrativa*. Cuadernos de Derecho Judicial nº 7. CGPJ. Madrid, 1993.
- *La organización del desgobierno*. ARIEL. Barcelona, 1984.
- *La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad*. Revista de Occidente. Madrid, 1967.

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*. COMPLUTENSE. Madrid, 1995.

OLIVA, A. DE LA y GUTIÉRREZ REÑÓN, A.: *Los cuerpos de funcionarios*. Documentación Administrativa nº 124. Madrid, 1989.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Las Reformas Administrativas en la II República*. V Seminario de Historia de la Administración. INAP. Madrid, 2006.

OVEJERO ÁLVAREZ, J.M.: *La retribución del funcionario público*. Revista Documentación Administrativa nº 14. Madrid, 1959.

PALOMAR OLMEDA, A.:

- *Derecho a la carrera y promoción interna en VV.AA: Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Coord. M. SÁNCHEZ MORÓN. LEX NOVA. Valladolid, 2007.
- *El nuevo Estatuto del empleado público*. ARANZADI. Pamplona, 2007.
- *Derechos y deberes de los Funcionarios Públicos*. En RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ (Dir.) *La Administración Pública Española*. INAP. Madrid, 2002.
- *Derecho de la Función Pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Tecnos. Madrid, 1990.
- *Derecho de la Función Pública*. Dykinson. Madrid, 2000.

PARADA VÁZQUEZ, R.:

- *Derecho del Empleo Público*. Marcial Pons. Madrid, 2007.
- *La degeneración del modelo de Función Pública*. Revista de Administración Pública, nº 150. Madrid.
- *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*. Marcial Pons. Madrid, 1992.

- 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*. RAP, nº 111. Madrid, 1986.
- 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.
- RODRÍGUEZ FERNANDEZ, A. (Dir.): *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. TECNOS. Madrid, 1995.
- ROMERO SALMERÓN, M.: *Función Pública: situaciones administrativas*. Estudios de divulgación nº 67. Granada, 1996.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.:
- *Derecho de la Función Pública*. Tecnos. Madrid, 2008.
 - *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Dir. LEX NOVA. Valladolid, 2007.
- SARMIENTO LARRAURI, J.I.:
- *Estatuto O'Donnell*. Revista Facultad del Derecho Universidad Complutense de Madrid nº 94. Madrid, 1999-2000. Pág.: 203-218.
 - *Las Situaciones Administrativas de los funcionarios públicos*. Revista vasca de Administración Pública nº 19. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública. Guipuzcoa, 1987.
- SARRIÓN GUALDA, J.: *Métodos de formación y técnicas de selección del funcionariado público en nuestro siglo XIX*. RVAP nº 10 vol. I. Pág. 77
- SERRANO GUIRADO, E.: *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*. Revista de Administración Pública, núm. 19.
- SUÁREZ, F.: *Documentos del reinado de Fernando VII. Luis López Ballesteros y su gestión al frente de la Real Hacienda (1823-1832)*. Vol. V. Ediciones de la Universidad de Navarra. Pamplona, 1970.
- SUAY RINCÓN, J.: *Potestad disciplinaria*. En libro homenaje a Villar Palasí. 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. Tomo 67, Vol. II. Madrid, 1997. Pág. 1790-1809.

VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E.: *Dirección y Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. TECNOS. Madrid, 2009.

VV.AA.: *Origen y consolidación de la administración liberal española (1838-1900)*. INAP. Madrid, 2012.

VV.AA.: *Estudios sobre la burocracia española*. IEP. Madrid, 1974.

VV.AA.: *La Función Pública en España*. Consejo General del Poder Judicial, serie Monografías. Madrid, 1993.

VV.AA.: *Documentos del Reinado de Fernando VII*. Vol. VI: *Luis López Ballesteros y la Hacienda entre 1823-1832*. Ed. Universidad de Navarra. CSIC. Pamplona, 1970. Pág. 120.