

SEGUNDA PARTE
EL DERECHO COMPARADO

CAPÍTULO IV: LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA	207
1. <i>Las grandes etapas de Formación anteriores al siglo XIX</i>	209
2. <i>El Estatuto de López Ballesteros 1827-1828</i>	212
3. <i>La Reforma de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852</i>	215
4. <i>El Estatuto de Maura de 1918</i>	218
5. <i>La etapa franquista. La Reforma de 1963-64</i>	222
6. <i>La etapa Constitucional</i>	229
7. <i>La Reforma Socialista. La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública 1984</i>	231
8. <i>Características de la Función Pública actual</i>	236
8.1. <i>El Personal al Servicio de la Administración Pública</i>	236
8.2. <i>Concepto y Clases de Funcionarios Públicos</i>	237
8.3. <i>Organos Superiores en Materia de Personal</i>	242
8.4. <i>Los Cuerpos de Funcionarios (Ordenación)</i>	247
8.5. <i>Selección, Formación y Perfeccionamiento</i>	257
8.6. <i>Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional</i>	262
8.7. <i>Articulación entre la Función Pública del Estado y la de las CC. AA.</i>	268
9. <i>Articulación entre la Función Pública del Estado y la de las CC. AA.</i>	212

CAPITULO CUARTO

LA FUNCION PUBLICA EN ESPAÑA

1. LAS GRANDES ETÁPAS DE FORMACION ANTERIORES AL SIGLO XIX

Una de las naciones precursoras de la materia desde tiempos del Estado absoluto, ha sido sin ninguna duda España. Ya por entonces el tema de las funciones públicas fue tratado por numerosos escritores. Entre ellos destacan GARCIA MASTRILLO (1) y FERNANDEZ DE OTERO (2) que en líneas generales se puede decir fueron los primeros en esbozar un incipiente Estatuto de funcionarios, en el que quedaron tratados algunos aspectos que posteriormente se vieron reflejados en posteriores ordenamientos.

Una de las primeras normas orgánicas referentes a la regulación de los empleados, la encontramos tras las reformas borbónicas en el Real Decreto de 18 de Enero de 1.721, que otorgaba un Estatuto a los empleados. Es a partir de esta disposición cuando se inicia el derecho de funcionarios moderno. Aparecen ya en este Estatuto las plantillas y escalas, se distingue entre los cargos políticos y los administrativos, ocupando los letrados la mayor parte de empleos.

(1) GARCIA MASTRILLO, De Magistratibus eorum imperio jurisdictiones 1.621. Citado por José Antonio GARCIA-IREVILJANO FOS. Tratado de Derecho Administrativo Tomo III Volumen I Capítulo II pág. 94.

(2) FERNANDEZ DE OTERO, Tractatus de Officialibus Republicae, 1.700 2ª Edición.

Resulta también indispensable mencionar la importante obra de DOU y BASSOLS (3) escrita en 1.800, de la que destacamos sus puntos esenciales:

- A) Todo nombramiento debe proceder de la Suprema Autoridad o por delegación de ésta.
- B) El empleo ha de estimarse perpetuo, debiendo el empleado perseguir el fin y la utilidad pública.
- C) El sueldo debe ser proporcional al trabajo, debiendo ser pocos los empleados pero bien dotados.
- D) En relación con la temporalidad o perpetuidad en los empleos se indican las ventajas de uno y otro: En tanto que los empleos temporales facilitan la existencia de vacantes obligando a los pretendientes a acumular méritos, la perpetuidad en los mismos da la posibilidad de un aprendizaje completo del empleo a desarrollar.
- E) Establece que los empleos deben otorgarse por virtud y letras, atendiéndose al mérito principalmente y a la nobleza como excepción. Los "empleos se crean para socorrer necesidades del Estado".

Con posterioridad a DOU y BASSOLS se genera una etapa transitoria como antecedente de otra que podemos señalar como de reformas a la función pública, etapa que estuvo caracterizada por el regreso al trono en 1.814 de FERNANDO VII y

(3) DOU y BASSOLS, Instituciones de Derecho Público General de España, con noticia del particular de Cataluña. Tomo I y IV 1.800. Tomado de José Antonio GARCIA-TREVIJANO FOS; op cit, pág. 99

con este la reinstauración del anterior aparato administrativo.

El reinado de FERNANDO VII se desarrolló en medio de una gran turbulencia en la que se dieron toda una serie de transformaciones tanto en el orden político como en el administrativo. Esta época turbulenta en la que no existió una auténtica administración, contempló incluso el levantamiento del 2 de Mayo, que determinó la venida a España de José NAPOLEON BONAPARTE (4).

Dada la necesidad de una urgente reorganización, fué redactado un Reglamento -que no llegó a estar vigente- el 18 de Diciembre de 1.814 de "Empleados de la Dirección general de Rentas, Secretariado, Contadurías Generales y Archivo". Dicho Reglamento, escribe Alejandro NIETO (5) "... estructuraba orgánicamente a tales empleados en sentido unitario, con independencia de su procedencia y homogeneizando económicamente los sueldos..."

No obstante, se puede decir que no fué hasta el Real Decreto de 7 de Febrero de 1.827, que restableció la Carrera civil de los empleados de la Real Hacienda cuando se liberó en algunos aspectos como los ascensos y la separación del servicio a los empleados del arbitrio de la Corona. Incluso hasta 1.833, fecha de la muerte de FERNANDO VII

-
- (4) CARRASCO CANALS, Carlos. La Burocracia en la España del Siglo XIX. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1.975 págs. 174 y 175.
- (5) NIETO GARCIA, Alejandro. La Retribución de los Funcionarios en España. Ediciones de la Revista de Occidente. Madrid 1.967 pág. 78

el Rey y sus secretarios proveían de facto libremente los empleos públicos profesionales, recayendo normalmente los nombramientos en quienes llevaban años de prácticas en las oficinas, como meritorios nombrados de gracia. Aunado a ello, fué desapareciendo la creencia de que "... bastaba el nombramiento para cualquier destino para tener aptitud de servirlo o que basta contar con muchos años de servicio para ser un buen empleado".

2. EL ESTATUTO DE LOPEZ BALLESTEROS 1.827-1.828

La primera tentativa legal para abordar problemas de la función pública española, se debe a la figura de LOPEZ BALLESTEROS, Ministro de Hacienda en la etapa absolutista de FERNANDO VII. A él se deben fundamentalmente la elaboración de Reales Decretos sobre la materia, que como el de 1.827, regularon los aspectos funcionales y retributivos del personal al servicio de la Real Hacienda. En dichas normas se contemplaba con extraordinaria minuciosidad la clasificación en categorías personales de los funcionarios de la Real Hacienda, pretendiendo determinar con arreglo a ellas, los sueldos y distintivos, así como el orden de los ascensos. Pese a su innegable mérito, las normas dictadas por LOPEZ BALLESTEROS carecían de generalidad, al estar tan solo referidas en exclusiva a los empleados de la Real Hacienda. Las características principales del estatuto "parcial" de LOPEZ BALLESTEROS, fueron las siguientes (6):

Al Dividía en 4 clases a los funcionarios de la Real Hacienda: Consejeros, intendentes de provincia, Jefes de

(6) GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A., op cit págs. 114 y 115.

administración y Oficiales de la Real Hacienda. La integración en cada una de estas clases, se llevaba al cabo "según su ocupación y calidad" siendo por tanto determinante la tarea para la asignación en cada clase.

B) El nombramiento para cada una de las clases debía provenir de Real Orden, en tanto que los ascensos se regulaban fundamentalmente por antigüedad, méritos y capacidad acreditada.

En realidad, se puede decir que con anterioridad a LOPEZ BALLESTEROS no existió un estatuto del funcionario, sino más bien normas dispersas que regulaban aspectos parciales, pero no una disposición armónica y de conjunto sobre la función pública. Podríamos sintetizar en los siguientes apartados los principios que rigieron la función pública durante la época absolutista:

A) Surgen las categorías y las escalas, determinantes en la configuración posterior del sistema de función pública española.

B) Se deja de notar ya claramente la influencia política sobre los empleos, estableciéndose la entrada al servicio mediante declaración de suficiencia (mérito).

C) Aparece la distinción -aunque no clara- entre cuerpos generales y especiales (7)

(7) Al respecto puede consultarse el Real Decreto de 8 de Agosto de 1.834 que diferencia las "Carreras Administrativas" (generales) y las demás.

D) No existe aún un concepto claro de funcionario, destacándose tan solo como nota característica la necesidad de Real nombramiento; no regulándose tampoco las situaciones de los funcionarios, aunque se consigue poner orden en la jerarquización burocrática.

Con el inicio de la etapa constitucional, se manifiesta el deseo por lograr una regulación uniforme del personal al servicio de la administración pública. Pese a ello, la notoria disgregación de la función pública heredada de la etapa absolutista, se vió aún reflejada en los Reales Decretos de 1.844, cuyas normas fueron dirigidas al personal del Ministerio de la Gobernación, que sin embargo, como la mayoría de las de su época, no llegaron a aplicarse.

La Constitución del 18 de Junio de 1.837 sentó las bases para el ingreso en la administración basado en los principios del mérito y la capacidad. En ese sentido proclamó en su artículo 5º que: Todos los Españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según mérito y capacidad. (8)

(8) Este principio fué posteriormente reproducido en los textos constitucionales siguientes (Art. 5º de la Constitución de 1.845, Artículo 6º de la de 1.856, Artículo 27 de la de 1.869; Artículo 15 de la de 1.876; Artículo 40 de la Republicana de 1.891; Artículo 11 del Fuero de los Españoles de 17 de Julio de 1.945. Más recientemente por el Artículo 103.3 de la vigente Constitución Española de 6 de Diciembre de 1.978.

3. LA REFORMA DE BRAVO MURILLO DE 18 DE JUNIO DE 1.852

En lo fundamental, la hasta hace poco tiempo vigente legislación española sobre funcionarios públicos, arranca del Decreto del 18 de Junio de 1.852, normalmente denominado de BRAVO MURILLO, por ser éste el Ministro que lo refrendó.

En relación con el valor del Estatuto, CARRASCO CANALS (9), realiza un balance de objeciones. Las críticas benévolas se centran en la inaplicación, en tanto que las negativas en aspectos como departamentalización, ausencia de un órgano coordinador, falta de generalidad, etc.

Comencemos por observar, como señala GARRIDO FALLA (10) que el referido Decreto de 1.852 se dicta bajo la vigencia de la Constitución de 1.845, que había ya introducido el principio del mérito. Lo que ahora faltaba era instrumentarlo mediante los adecuados procedimientos para que no se quedase en una proclamación retórica.

El Real Decreto de BRAVO MURILLO de 1.852, introdujo por primera vez en España la carrera administrativa, sentando el principio de que en la provisión de los oficios públicos debían primar consideraciones de interés público y no de tipo político.

(9) CARRASCO CANALS, op cit. Pág. 218

(10) GARRIDO FALLA, Fernando. Reformas de la función pública. Editorial Tecnos 1ª Edición. Madrid 1.985. Pág. 39

Las notas distintivas que caracterizan la reforma de BRAVO MURILLO de 1.852 pueden sintetizarse en los siguientes apartados:

A) Los "empleados de la administración" se dividen en 5 categorías:

1ª Jefe Superior, 2ª Jefe de Administración, 3ª Jefe de Negociado, 4ª Oficiales y 5ª Aspirante a Oficial. No se incluye a los Subalternos como empleados públicos.

B) En cuanto hace a la clasificación de dichas categorías, ésta se realiza por Ministerios. El sistema obedece por tanto a la clasificación de puestos, no existiendo "clases" ni "cuerpos interdepartamentales".

C) Para ocupar una de estas categorías eran necesarias determinadas cualidades y requisitos. Por ejemplo: para los Aspirantes a Oficial es necesario "Tener título académico o diploma que presuponga estudios". Para los jefes de negociado se requiere estar en posesión del grado de Licenciado o de Doctor y un determinado número de años de servicio en la categoría de oficial. Los ascensos entre una categoría y otra se verificarán por dos turnos: por rigurosa antigüedad y por elección, asignándose de cada tres vacantes dos por antigüedad y una por elección.

D) En cuanto a su ámbito de aplicación el Real Decreto de 1.852 excluyó de sus disposiciones a un buen número de funcionarios, tales como los Consejeros de la administración consultiva, los empleados diplomáticos que trabajan fuera de España, los magistrados y jueces, así como otros funcionarios del orden judicial, al profesorado, a los ingenieros civiles y de minas, etc.

De tal modo que, como apunta GARRIDO FALLA (11) "... El Estatuto de BRAVO MURILLO constituye en la historia de la función pública española, la primera gran batalla ganada por los cuerpos especiales en defensa de sus privilegios..."

- E) Por otra parte el Estatuto de BRAVO MURILLO, a decir verdad, no contiene ningún precepto que garantice la inamovilidad de los funcionarios públicos, aunque sea ésta una de las condiciones de la carrera administrativa. En efecto, el Estatuto no reconoció ni la inamovilidad de residencia, en virtud de que los funcionarios contraían la obligación de servir en cualquier punto de la Península, ni garantizó definitivamente la estabilidad del empleo, pues los funcionarios carecían de derecho para exigir la manifestación de los documentos que hubieran motivado su separación o bien su suspensión o traslado (Arts. 41 y 43).

En líneas generales, el mencionado decreto introdujo definitivamente el sistema del mérito, regulando el ingreso en la función pública por las categorías inferiores, haciendo desaparecer, como señala ALVAREZ GENDIN (12) "... el sistema de libre ingreso, limitando además los ascensos libres con turnos de antigüedad, así como la facultad destitutoria por parte de los Ministros..."

(11) GARRIDO FALLA, Fernando. op cit. Pág. 41

(12) ALVAREZ GENDIN y BLANCO, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo III. Barcelona 1.973. Pág. 188

No obstante, pese a las orientaciones y prescripciones del citado decreto, éstas no fueron suficientes para vencer las corruptelas de una realidad desconsoladora de maridaje insano que existía entre la administración y la política, con sus consecuencias de inestabilidades y favoritismos en el régimen de la provisión, separación y ascenso en los empleos (13). Ahora bien, como señala GARCIA TREVIJANO (14) el Decreto de 1.852 de BRAVO MURILLO vino a consagrar el particularismo departamental, confiando lo sustancial de la regulación a cada Ministerio sin preveer paralelamente la existencia de un órgano central coordinador, no acertando a resolver el problema de las cesantías, consagrando el principio de amovilidad absoluta, etc.

4. EL ESTATUTO DE MAURA DE 1.918

Los principios que desde entonces se sentaron fueron recogidos con posterioridad en la Ley de Bases de 22 de Junio de 1.918, desarrollada por tres Reales Decretos de 7 de Septiembre del mismo año, que completaron algunos extremos del régimen establecido por BRAVO MURILLO. No obstante las circunstancias políticas de 1.918 no hicieron posible una revisión a fondo del régimen anterior. Las reiteradas huelgas de funcionarios fueron motivadas fundamentalmente por tres grandes problemas: la pérdida del valor adquisitivo de los sueldos, la cesantía por motivos políticos, y la fuga de los cuerpos especiales de la reglamentación general, en busca de estabilidad en el empleo y

(13) GARCIA OVIEDO, Carlos Y MARTINEZ USEROS, Enrique. Derecho Administrativo, Tomo I 9ª Edición. Pág. 143. Madrid 1.968

(14) GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A. op cit. Pág. 143

mejora de sus ingresos. Ello obligó a D. Antonio MAURA, Presidente del Consejo, a presentar a las Cortes el Proyecto de Ley General de Funcionarios, lo que nos lleva a afirmar que tanto el Decreto de 1.852 como la Ley de 1.918 fueron dictadas como soluciones de emergencia.

Durante la vigencia del Estatuto de MAURA de 1.918, nos encontramos con una auténtica anarquía en el campo de la función pública española, siendo sus aspectos más elocuentes, la proliferación de los cuerpos de funcionarios y la profunda desigualdad de las retribuciones de quienes se integraban en cada uno de ellos (15). Ello aunado a la inexistencia de un órgano encargado de velar por la observancia y modernización de sus normas.

El Estatuto referido se basaba en la concepción de una carrera administrativa en la que se podía ingresar supuesta una determinada titulación y en la que progresivamente y por rigurosa antigüedad se ascendía de grado en grado, estando los puestos de trabajo repartidos entre los distintos cuerpos de funcionarios. La innovación fundamental del Estatuto de 1.918 fué la de acabar con el sistema de cesantías, estableciendo el de la inamovilidad en el cargo. En la base 5ª de la Ley se leía: "Los funcionarios técnicos y auxiliares no podrán ser declarados cesantes sino en virtud de expediente gubernativo, instruido con audiencia del interesado, por faltas graves de moralidad, desobediencia o reiterada negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo..."

(15) ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volumen II 8ª Edición. Pág. 287. Madrid 1.983.

"... Por conveniencia del servicio podrá el Consejo de Ministros acordar discrecionalmente la cesantía o separación de cualquier funcionario o auxiliar, publicando su resolución en la Gaceta y dando cuenta a las Cortes de la medida adoptada... los reglamentos determinarán la forma en que, en este caso excepcional, será oído el interesado por el Consejo de Ministros o por el Ministro del ramo respectivo, en trámite sumario... Contra la resolución ministerial que decreta las cesantías o la separación, podrá interponerse recurso contencioso administrativo..."
(16)

La citada base vino a significar la desaparición del Spoils System para cobijarse en la conveniencia del servicio. Este sistema de despojos desaparece de hecho con las conquistas de la inamovilidad por parte de los distintos cuerpos, obtenida definitivamente a principios del siglo XX.

Por lo que hace al grado o categoría de los funcionarios, éste se convirtió a partir de este Estatuto en un atributo del propio funcionario, que aún dependiendo de varios factores empezó a jugar un papel importante en la determinación de los derechos y obligaciones de los funcionarios frente a la propia administración pública.

El estatuto de MAURA estuvo en vigor durante 47 años, período de tiempo en que fué perfeccionada la clasificación de funcionarios establecida por el Decreto de 1.852, pero período también en que no logró homogeneizarse el sistema de la función pública española, generándose incluso una separación aún mayor entre los Cuerpos Generales y los Especiales.

(16) GARRIDO FALLA, Fernando. op cit, pág. 42

El Estatuto abordó de una manera tímida y parcial los problemas que en sí le dieron origen, como fueron los sueldos, el principio de inamovilidad y la diversidad legislativa. En cuanto al primero de ellos si bien es cierto que los sueldos se actualizaron, pronto se vieron superados por el incremento en el costo de la vida. El principio de inamovilidad se generalizó, pero se siguió contemplando la separación por conveniencia del servicio y finalmente el problema de la diversidad legislativa que jamás se resolvió, puesto que la citada ley de 22 de Julio de 1.918 mantuvo la vigencia de normas propias para los cuerpos especiales, a quienes solo se les aplicarían las disposiciones con caracter supletorio.

Algunas de las características importantes del Estatuto de MAURA, podríamos resumirlas de la siguiente manera:

- A) Regulaba de una manera más adecuada la carrera administrativa, estableciendo un sistema de promoción inter-escalas e inter-categorías, en el que se conjugaban el mérito y la capacidad con la antigüedad y la periodicidad en los turnos de oposición libre, hasta entonces desconocidos.
- B) Se reconoce expresamente el derecho de asociación de los funcionarios públicos.
- C) En cuanto hace a la estructura de la función pública, el estatuto de 1.918 no difiere en mucho del Decreto de 1.852. El personal de la administración civil del Estado se divide en dos escalas: la técnica y la auxiliar. El personal administrativo técnico de cada Ministerio se clasificaba a su vez en tres categorías: jefe de administración, jefes de negociado y oficiales, y cada una de ellas en tres clases: de 1ª, 2ª y 3ª. Los auxiliares

constituían una sola categoría dividida en tres clases.

Estas características del Estatuto de MAURA que consideramos auténticas "medidas de emergencia", vinieron durante los años siguientes a aumentar la preocupación en el tratamiento de los temas capitales de la función pública. Este hecho hizo girar ahora las acciones en torno a la imperiosa necesidad de vertebrar un sistema institucional y orgánico que terminara con las insuficiencias y frustraciones del Estatuto referido. Ello sin considerar las consecuencias que produjo la Guerra Civil en la administración pública, así como el excesivo crecimiento de la descentralización funcional y la enorme carga negativa que sufrió la función pública española entre 1.934 y 1.964, circunstancias que llegaron a plantear formalmente la necesidad de una nueva reforma global, que no llegó sino hasta el año 1.963

5. LA ETAPA FRANQUISTA - LA REFORMA DE 1.963-64

Durante el antiguo régimen la historia política es fundamentalmente la historia del poder ejecutivo. En el largo período de la dictadura, la burocracia como señala NIETO (17) "es un colchón que amortigua las medidas mas violentas, contando para ello además con la aprobación implícita de los muchos que estaban interesados en que las cosas no cambien en absoluto y sin que revolucionarios, ni reformistas acierten a poner en marcha la herrumbrosa máquina".

(17) NIETO GARCIA, Alejandro. "De la República a la Democracia : La Administración Española del Franquismo". REDA Nº 11, pág. 567, Madrid 1.976.

La clase política triunfante en la Guerra Civil se despreocupó por completo de los problemas de la administración, a la que consideró como "un vedado para pasto de clientelas políticas" (18). Lo que se pedía en consecuencia a la burocracia era lealtad y obediencia, así como incapacidad para rebelarse.

Entre 1.939 y 1.957 la burocracia española estuvo representada por los grupos humanos salidos de la Guerra Civil, esto es una administración ideológicamente marcada, aunque poco a poco esta clase política se retirara dado su envejecimiento generacional, dando entrada a individuos con capacidad técnica, tomando la burocracia el poder sin otro criterio que el de la eficacia.

No es de extrañar por tanto, que la doctrina haya subrayado sistemáticamente la necesidad de un nuevo Estatuto, que estuviera enmarcado en el proceso de Reforma Administrativa de la década de los 50 (19). Ello condujo a que las Cortes, después de un largo período de elaboración, aprobaran la Ley de Bases de 20 de Julio de 1.963, desarrollada posteriormente por el Decreto de 7 de Febrero de 1.964.

En su discurso de presentación al pleno de las Cortes españolas afirmaba el Ministro señor CARRERO, que "pocas leyes, seguramente ninguna, han venido a estas Cortes después de

(18) Idem, pág. 571

(19) Para el año de 1.960 había culminado ya la reforma orgánica (LRJAE de 1.957 y Ley de Régimen Local de 1.955), así como la llamada Reforma Funcional (Leyes de Expropiación Forzosa de 1.954 y jurisdicción contencioso-administrativo de 1.958) quedando tan solo pendiente la reforma del personal de la Administración Central.

un estudio más detenido y de ser sometidas a mayor contraste de opiniones" (20). Conviene destacar que para la elaboración de esta Ley de Bases hubieron de ser tenidas en cuenta leyes como la de 15 de Julio de 1.954 sobre situaciones de los funcionarios, y el decreto-ley de 13 de Mayo de 1.955 sobre incompatibilidades, ello con el fin de adaptarse a la nueva legislación que se ofrecía.

El mérito principal de esta ley, dice CARRO MARTINEZ: "... radica en no haberse limitado a sistematizar un repertorio más o menos extenso de derechos y deberes de los funcionarios en sus relaciones con el poder estatal, sino que fué mucho más ambiciosa, en cuanto pretendió instaurar una plataforma que le permitiera afirmar una auténtica política de personal abierta al futuro a través de instrumentos decisivos..." (21).

La reforma de 1.963-1.964 (Ley de Bases y Texto articulado) se limitó en muchos puntos a recoger y sistematizar preceptos ya existentes en el derecho anterior, aunque en otros estableció innovaciones fundamentales, como fueron la creación de un órgano central con competencia en materia de personal (la Comisión Superior de Personal); la unificación de los cuerpos generales de la administración del estado, hasta entonces fraccionados por su dependencia de los

(20) GARRIDO FALLA, Fernando. "La Nueva Legislación sobre Funcionarios Públicos". RAP 43 Enero-Abril 1.964. pág. 377

(21) CARRO MARTINEZ, Antonio. "Reflexiones sobre Aspectos de la Función Pública Española". Conferencia pronunciada en el acto de apertura del Curso 1.974-1.975 de la Escuela Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares 1.974, pág. 10

distintos departamentos ministeriales; y finalmente la regulación de los derechos económicos de los funcionarios, sentando el principio de que los funcionarios solo podrán ser remunerados por los conceptos determinados en la misma, indicándose expresamente cuales eran esos conceptos (sueldo, trienios, complemento de sueldo, indemnizaciones, gratificaciones e incentivos).

De las innovaciones más relevantes que introdujo la LFCE de 1.964 se destacan las siguientes: (22)

- A) La creación de órganos centrales cuya competencia se extiende sobre todos los funcionarios vinculados por el Estatuto, independientemente del cuerpo al que pertenecen. En efecto, la Ley de 20 de Julio de 1.963 siguiendo legislaciones de derecho comparado, estableció como base un órgano fundamental en la materia: la Comisión Superior de Personal. (23)
- B) La referida unificación de los cuerpos generales de la administración implicó la posibilidad de aplicar criterios homogéneos y jerárquicos compatibles con la variedad departamental.

(22) EXTRENA CUESTA, Rafael. op cit. pág. 258

(23) Véase para un análisis de sus funciones y estructura los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE 1.964) y el Artículo 9 de la LMRFP, así como la disposición adicional 16.4.5 y las disposiciones transitorias 7.2 y 8.2.6 de la referida Ley.

C) La racionalización y uniformidad del sistema de remuneración de los funcionarios. Pese a que ni la Ley de Bases de 1.963 ni su Texto articulado de 1.964 resolvieron la elevación de las retribuciones generales de los funcionarios, sí establecieron las bases legales necesarias para que el Gobierno posteriormente adoptase las medidas pertinentes para centralizar todas las tasas y exacciones parafiscales hasta aquel momento existentes.

En ese sentido, la LFCE de 1.964 logró consagrar el principio de interdependencia entre el sueldo de todos los funcionarios del Estado. La Ley partió de la base de que el sueldo de todos los funcionarios debía resultar de multiplicar una cantidad básica por el coeficiente asignado al cuerpo al que el funcionario perteneciese, lo cual se hizo tomando en cuenta diversos factores como la titulación académica y el nivel educativo exigido para el ingreso en cada cuerpo.

Logro importante de esta Ley lo constituyó -sin duda- el hecho de que a partir de ésta el sistema de retribuciones no podría modificarse parcialmente, ya que una vez establecido el sueldo base y el coeficiente del cuerpo, las elevaciones o incrementos de sueldo solo podrían producirse globalmente. Aunado a ello, la ley estableció tres tipos de complemento de sueldo: el de destino, el de dedicación especial y el familiar. El primero obedece a la distinta responsabilidad que supone un determinado puesto de trabajo con respecto a otro. En cuanto al complemento familiar, intentó convertirlo en algo menos simbólico y más sustantivo que lo que se otorgaba anteriormente con la llamada ayuda familiar. La dedicación especial constituyó una fórmula adecuada para

introducir el sistema de incompatibilidades que la legislación ya consagraba. (24)

- D) La creación de un cuerpo administrativo para liberar al Cuerpo Técnico de las funciones ejecutivas y secundarias que desempeñaba, asimismo consagra la creación del diploma de directivo, establecido con el propósito de atraer a un personal mas cualificado a la administración pública.

de importancia consideramos reiterar que la Administración Española está estructurada sobre la existencia de "Cuerpos" como puntos obligados de referencia. La LFCE constituyó los nuevos "Cuerpos Generales" de la administración civil del Estado (técnico, administrativo, auxiliar y subalterno).

Conviene subrayar que el sistema de cuerpos es una pieza fundamental del sistema burocrático español. Los diversos cuerpos han surgido al compás de la ascensión progresiva en la administración pública de funciones o misiones, o bien por el establecimiento de servicios que en un momento histórico un determinado departamento decide protagonizar (25). Aunque con grandes desaciertos, son muchos lo avances que la Administración Española debe a la existencia de los cuerpos, entre los que se pueden destacar: la conquista de la inamovilidad, las garantías contra los excesos de la arbitrariedad

(24) Ver GARRIDO FALLA, Fernando. Reformas... cit, pág. 57

(25) CARRO MARTINEZ, Antonio. Reflexiones sobre... cit, pág.

política y el triunfo definitivo del sistema del mérito para el ingreso en la función pública.

Adicionalmente, la LFCE introdujo con acierto la figura de los funcionarios eventuales, para los puestos de confianza y asesoramiento.

E) Disponibilidad de unas plantillas orgánicas y de una clasificación de puestos de trabajo para toda la Administración del Estado, señalando directrices para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

A pesar de que la LFCE fué elaborada con una buena técnica jurídica, no resolvió los agudos problemas estructurales de la función pública española. Así por ejemplo la situación de los cuerpos especiales permaneció de igual forma. En cuanto al sistema de retribuciones, podríamos decir que tan solo un año después de la promulgación de la LFCE aparece la ley de 4 de Mayo de 1.965 sobre retribuciones, que de hecho vino a dar marcha atrás a la reforma ya consagrada en la LFCE, volviendo a la pluralidad de regímenes retributivos y con éstos, a las desigualdades de antaño (26). Por otra parte, la inexistencia de una auténtica carrera administrativa ha contribuido a generar un incremento orgánico de jefaturas, que en muchos casos carecen de un contenido funcional adecuado.

(26) Véase, sobre el tema, el libro clásico de NIETO GARCIA, Alejandro, Las Retribuciones de los Funcionarios Públicos... cit.

6. LA ETAPA CONSTITUCIONAL (27)

En la última década, que incluye el fin del Franquismo, la transición política, y consecuentemente la consolidación de la democracia, los proyectos de reforma han abundado: estando las normas fundamentales -como no podía ser menos- acerca de los funcionarios públicos, ahora consagradas en la Constitución Española de 6 de Diciembre de 1.978.

La Ley fundamental española, al igual que otras contemporáneas, fija en el apartado 3 de su Artículo 103 los criterios básicos que han de presidir el régimen jurídico de los funcionarios públicos. En el artículo referido se lee: "La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

Tales criterios consagrados en este precepto constitucional habrán de incorporarse a las bases del régimen estatutario de los funcionarios, sobre las que el Estado ostenta competencia exclusiva. Así lo establece el artículo 149. 1º Regla 18, de la Constitución Española: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias. 18ª Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas..."

(27) Ver para un estudio más detallado: GONZALEZ-HABA GUIBADO, Vicente María "Trayectoria de la Reforma de la Función Pública Española (1.977-1.981). Exposición y Aportaciones Críticas" RAP Nº 104 Mayo-Agosto 1.984, pág. 179-242.

A partir de 1.978 casi en paralelo a la Constitución, se han elaborado numerosos proyectos de Ley para regular la función pública, de entre los cuales se destacan: el Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública de 1.978, el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1.979 y el Proyecto de Ley de aprobación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de 1.981. No obstante por diversas razones ninguno de estos proyectos llegó finalmente a aprobarse por las Cortes Generales, perdiéndose así la posibilidad para constituir el primer Estatuto de la función pública basado en la Constitución de 1.978. En realidad, no fué sino a partir de la entrada en vigor de la Constitución Española, en que se llegó al convencimiento de la necesidad de una nueva reforma de la función pública española, que tuviese como finalidad la adecuación del modelo burocrático a las nuevas prescripciones constitucionales adaptando la legislación funcional al estado de las autonomías. Con ese objetivo fué remitido a las Cortes Generales, el Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

La Reforma referida, había de servir para dos aspectos fundamentales: uno de allanamiento de obstáculos legales vigentes y otro como punto de coordinación con el Estado de las Autonomías; estas "Medidas" en palabras de sus propios defensores, habrían de constituir el primer paso de una reforma en profundidad de la función pública española, que daría lugar a la elaboración de un nuevo "Estatuto".

7. LA REFORMA SOCIALISTA. LA LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA. (1.984)

Expuestos con anterioridad los intentos reformadores de los inicios de la etapa constitucional que no llegaron por motivos de diverso alcance a elaborar un texto definitivo de la función pública española, nos encontramos con que "cuando el funcionario vive inmerso en un clima de desconcierto profesional y acosado por la presión de graves reivindicaciones, a la altura de 1.982, utilizando la frase orteguiana, la izquierda por medio del triunfo del PSOE, conquista el poder" (28).

Del capítulo IV (de la reforma de la administración y del estado de las autonomías) del programa electoral del PSOE en 1.982 se desprende toda una serie de compromisos tendentes a "reordenar la situación actual de la función pública", asegurando "la profesionalidad y la imparcialidad política de los funcionarios públicos; a "hacer eficaz a la administración para garantizar que los fondos públicos esten realmente al servicio de los ciudadanos", etc.

Dejando a un lado estas consideraciones sobre el programa electoral del PSOE, es obligado destacar que en su contenido no se preveía la elaboración de una Ley de Medidas. Por el contrario en el referido programa se dice que el Gobierno "elaborará el Proyecto de Ley de Bases Estatutarias de la Función Pública".

(28) GONZALEZ-HABA GUIADO, Vicente M^a "La Función Pública Local en el Marco de la Reforma Burocrática Española". R.A.P. N^o 107 Mayo-Agosto 1.985 pág. 343.

No obstante, al constituirse el primer Gobierno Socialista, se remite al Parlamento en Noviembre de 1.983, el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. Tanto el retraso de un año en su remisión a las Cortes, como las numerosas versiones que de la misma se elaboraron hicieron caer del rótulo de la Ley, el calificativo de "Urgentes". Sin embargo, lo que sí mantuvo fue su condición de Ley de Medidas, "entendida como un dispositivo legal que no es fin en si mismo, sino más bien, medio para conseguir dicho fin" (29)

En ese sentido, sus principales artífices han sostenido que la LMRFP se asemeja a un tratamiento de urgencia y que, terminado éste, al presentarse con posterioridad la "Ley de Bases Estatutarias de la Función Pública", se incrementarían las posibilidades de éxito de la reforma. En realidad, la anterior argumentación ha dejado insatisfechos a la mayoría de los funcionarios que esperaban no una Ley de Medidas, sino el Proyecto definitivo de la Ley de Bases del Régimen Estatutario de los funcionarios.

Comenzaremos por decir, que desde un punto de vista de técnica jurídica, la Ley de 2 Agosto de 1.984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, incurre en una serie de defectos tanto técnicos como jurídicos que otorgan al texto una calificación nada satisfactoria, convirtiéndolo en un documento contradictorio.

De la memoria de la Ley, se desprende la descalificación del modelo tradicional de función pública española y la incorporación al mismo como piezas angulares de la clasificación del funcionariado en niveles, de forma análoga a

(29) Idem pág. 345.

la Schedule norteamericana, de la discrecionalidad en la asignación de determinados puestos de trabajo en forma parecida igualmente al caso norteamericano, en donde se actúa por Executive Order para la clasificación de puestos no sujetos en su provisión a pruebas selectivas. Se observa asimismo una obsesión anticorporativa, como si los cuerpos de funcionarios fueran una clase social a abatir, no una simple técnica organizativa presente. (30)

El sistema de función pública que la LMRFP diseña pasa a ser un modelo de aplicación general a todas las administraciones públicas. En esta misma línea no sólo impone un mismo régimen organizativo jurídico y retributivo para todas las administraciones, sino que además establece mecanismos de movilidad de los funcionarios de unas a otras, lo que ha obligado a diseñar una compleja organización centralizada para la alta dirección y coordinación de todas las administraciones públicas, conciliándose ahora en el Estado español un máximo de descentralización política con un máximo también de centralismo burocrático.

La promulgación de la LMRFP no ha producido una derogación de la LFCE; esta ha sido simplemente modificada, por lo que resulta apta para convivir con una ley como la LMRFP, que acentúa aún más la línea de influencia norteamericana. Sobre el particular, si hacemos un recorrido retrospectivo de la evolución histórica de la función pública española en los últimos dos siglos objeto de nuestro estudio, tenemos que se observan tres fases muy diferenciadas: la primera

(30) PARADA VAZQUEZ, José Ramón. Derecho Administrativo (Organización y Empleo público). Editorial Marcial PONS, Madrid 1.986, pág. 279

comprende hasta la reforma instaurada por la legislación de 1.964 y se caracteriza por la recepción del modelo francés de función pública cerrada; la segunda arranca de esta reforma y se singulariza por el comienzo de destrucción de ese modelo y la orientación hacia otros de inspiración anglosajona, tanto británica como norteamericana; y la tercera representada por la LMRFP, que comporta la inclinación definitiva hacia un modelo norteamericano, que contempla incluso, a imitación del sistema alemán, un régimen de empleo público laboral.

Con respecto a la LFCE, la ley de medidas introduce en su texto de entre otras las siguientes novedades:

- A) Incluye por primera vez dentro de su ámbito de aplicación al personal civil de la administración militar y al personal funcionario de la seguridad social.
- B) En cuanto a la estructura de la función pública, la reforma ha originado un híbrido que combina principios y rasgos típicos tanto del sistema de cuerpos como del sistema de puestos de trabajo.
- C) La absoluta desnaturalización de los cuerpos de funcionarios, basada en la idea de que todos los puestos de trabajo son ahora de adscripción indistinta para los funcionarios, desvinculando también a los cuerpos de los departamentos ministeriales y de funciones específicas.
- D) Por lo que hace al régimen retributivo, frente al anterior sistema que primaba el cuerpo de pertenencia, la LMRFP destaca ahora las retribuciones en función de las características del puesto de trabajo, articulándose los complementos específicos y los de productividad presumiblemente como factores de incidencia en un mayor rendimiento y estableciendo un nuevo "complemento

específico" para los puestos de trabajo que tengan una especial dedicación, responsabilidad, peligrosidad, etc.

- E) Se establece un sistema de "promoción profesional", eliminando prácticamente el sistema de carrera y situando este sucedáneo de la promoción profesional en niveles infralaborales.
- F) La Ley 30/1.984 perfila al Ministerio de la Presidencia (hoy Ministerio para las Administraciones Públicas) como el órgano central de la materia, al asignarle el desarrollo general, la coordinación, el control y la ejecución de la política del Gobierno en materia de personal al servicio de las administraciones públicas.
- G) La LMRFP crea asimismo dos órganos más con competencia en materia de personal: el Consejo Superior de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública.
- H) Se crea un nuevo Cuerpo General e interministerial, el Cuerpo de Gestión de la administración civil del Estado. Se crean igualmente otros Cuerpos de funcionarios de la administración del Estado, entre otros el Cuerpo Superior de administradores civiles del Estado, el Cuerpo Superior de Técnicos y Economistas, etc.
- I) La Ley de medidas implanta como un factor importante en la unidad y uniformidad del sistema, la movilidad del personal al servicio de las administraciones públicas, movilidad que se consagra en dos formas: una por la que los puestos de trabajo de la administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas administraciones de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo, y otra, por la cual

los funcionarios de la administración local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones locales distintas de las de procedencia y en la de su Comunidad Autónoma.

8. CARACTERISTICAS DE LA FUNCION PUBLICA ACTUAL

Tras la descripción de la evolución histórica, vamos a efectuar algunas reflexiones sobre las principales características actuales de la función pública española, lo que no supone un análisis pormenorizado de la misma ni tampoco contiene todos los aspectos del sistema. Nuestra intención se concentra más bien en trazar una serie de consideraciones globales en forma sistematizada a efecto de una mayor claridad en la descripción. Expresamente se han dejado fuera una serie de temas (derechos y situaciones de los funcionarios, retribuciones, incompatibilidades, régimen disciplinario, libertad sindical, etc.) que pese a su importancia, hemos optado por no referirnos a ellos, al no estar comprendidos en el ámbito de nuestro estudio.

8.1. El Personal al Servicio de la Administración Pública

Una de las cuestiones que más llama la atención de toda administración moderna es el número impresionante de personas que se hallan a su servicio. Tradicionalmente la mayoría de los autores agrupan en diversas categorías al personal al servicio de la administración (31).

(31) Otros no admiten la clasificación en diversos grupos de quienes prestan servicios a la administración, como es el caso de DUGUIT, L. (Traite de Droit Constitutionnel, Burdeos 1.921-1.927, Tomo II, págs. 6 y ss) quién considera que todos los que trabajan en servicios públicos, incluso concedidos, son funcionarios públicos. (Los empleados de ferrocarriles, los obreros de los arsenales, etc.)

ENTRENA CUESTA (32) por ejemplo señala la existencia de los siguientes grupos: personal de carácter político, funcionarios profesionales, trabajadores ligados con la administración por un contrato laboral, contratistas de obras públicas, los colaboradores voluntarios de la administración, etc.

Por nuestra parte, sólo describiremos al grupo más importante tanto por su número como por la singularidad de su regulación: el integrado por los funcionarios profesionales.

8.2. Concepto y clases de funcionario público

El concepto de funcionario público no ha sido en general precisado con claridad. En España tanto la legislación, como la jurisprudencia y la doctrina han intentado primeramente distinguirlo de la autoridad, mediante características materiales, y del obrero mediante el criterio de la naturaleza de las normas que se les aplican. Mientras que los funcionarios se rigen por normas administrativas, los obreros están sometidos a normas laborales. No obstante ni las notas materiales ni la naturaleza del derecho aplicable nos ofrecen un criterio válido para caracterizar al funcionario público.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1.964 (LFCE); en su Artículo 1º señala que: "Los funcionarios de la administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo"

(32) ENTRENA CUESTA. Rafael. op cit pág. 274.

De esta definición se desprenden algunas notas características de los funcionarios públicos: (33)

- A) En primer lugar la idea de la incorporación que excluye del carácter de funcionario a las personas que ocasionalmente presten servicios a la administración.
- B) La profesionalidad del funcionario, que excluye de la categoría de funcionarios a quienes actúan por su condición política y no en el ejercicio de una profesión.
- C) La idea de retribución, que significa que el funcionario hace de su profesión su medio preferente de vida.
- D) Su sometimiento al Derecho Administrativo, lo que excluye del concepto a las personas ligadas con la administración por una relación de tipo laboral.

Dentro de los funcionarios públicos, el grupo más importante, sin duda, son los llamados "funcionarios de carrera", que pueden definirse como "aquellos funcionarios que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a los Presupuestos" (ART 4 LFCE). De esta definición se obtienen algunas características propias de esta clase de funcionarios:

- A) La legalidad de su nombramiento.

(33) Seguimos fundamentalmente a ENTRENA CUESTA, Rafael, op cit, pág. 277.

- B) La permanencia de sus servicios, que se manifiesta en el hecho de la inamovilidad.

- C) La retribución, con cargo a los Presupuestos de la administración pública, lo que excluye a los funcionarios retribuidos de otra forma.

Por contra, "son trabajadores al servicio de la administración civil los contratados por ésta con dicho carácter, de acuerdo con la legislación laboral, que les será plenamente aplicable" (Art. 7.1 LFCE).

El otro grupo que comprende los funcionarios profesionales, es el de los denominados funcionarios de empleo, que a diferencia de los de carrera pueden ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos en su caso, por disposiciones especiales (ART. 102 LFCE) (34). La LFCE establecía que dichos funcionarios podían ser eventuales o interinos. Se consideraban eventuales a aquellos que desempeñaban puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera, en tanto que se consideran interinos los que, por razón de necesidad o urgencia ocupan plazas de plantillas en tanto no se provean por funcionarios de carrera.

(34) GARRIDO FALLA señala además de la falta de permanencia en el servicio que desarrollan, otra nota distintiva entre ambas clases de funcionarios, la de que los puestos de trabajo que los funcionarios de empleo ocupan no se encuentran normalizados. (La nueva legislación de... cit. pág. 388).

En relación con los funcionarios eventuales, la LMRFP derogó expresamente el artículo 5º.1 de la LFCE (Disposición derogatoria 1º A) otorgando a dichos funcionarios la calidad ya no de funcionario, pero sí de personal eventual.

Al señalar en el artículo 20.2. (LMRFP) que: "El personal eventual solo ejercerá funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial y su nombramiento y cese que serán libres, corresponden exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado, y en su caso a los Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones Locales. El personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste sus funciones de confianza o asesoramiento".

Finalmente señalaremos que en la LFCE de 1.964 la vinculación de otro personal por contrato contemplaba tres posibilidades: contratos para la realización de trabajos específicos y de carácter extraordinario o de urgencia (Artículo 6 LFCE), contratos de colaboración temporal en las tareas de la respectiva dependencia administrativa en razón del volumen de tareas encomendadas a un determinado Ministerio y por último, contratos laborales cuando se contrate con este carácter personal al que le será íntegramente aplicable la legislación laboral.

Todas estas variedades de empleo y contratación se mantienen por la LMRFP de 1.984 con la excepción de la contratación temporal en régimen de derecho administrativo, que expresamente se prohíbe. La disposición adicional cuarta establece que "A partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley no podrán celebrarse por las administraciones públicas contratos de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo. Los contratos a celebrar excepcionalmente por las administraciones públicas

con personal para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales se someterán a la legislación de contratos del Estado, sin perjuicio, en su caso de la aplicación de la normativa civil o mercantil".

No obstante la derogación del Artículo 6 de la LFCE y la declaración prohibitiva de la referida disposición adicional cuarta de la LMRFP, subsisten algunos cabos sueltos sobre el particular. Para autores como ROYO-VILLANOVA (35) "es indudable que la ley no considera a esas personas contratadas como funcionarios públicos puesto que los excluye de su régimen al declarar que los funcionarios que se rigen por la ley pueden ser de carrera o de empleo, y el personal contratado no es de carrera ni de empleo". Otros como ENTRENA CUESTA (36) sostiene que pese a lo estipulado en los ordenamientos, prevalece un hecho incontrovertible y es que en el personal de que tratamos concurren todas las notas exigidas por el artículo 1 de la LFCE para ser calificado como funcionario: la incorporación a la administración pública, la profesionalidad de los servicios y el sometimiento al derecho administrativo. En realidad, los autores señalados olvidan considerar un aspecto fundamental en la determinación del concepto de funcionario para esta clase de personal, el de su nombramiento por la autoridad competente. (37)

(35) ROYO-VILLANOVA, SEGISMUNDO "El concepto de Funcionario y la relación de Función Pública en el nuevo Derecho Español" RAP Nº 44 Mayo-Agosto, Madrid 1.964, pág. 15

(36) ENTRENA CUESTA, Rafael, op cit, pág. 284

(37) Ver sobre este punto UCELAY "Notas sobre el régimen jurídico aplicable al "personal contratado" por la Administración Central". En "Estudios de Administración Laboral" dirigido por L.E. de la VILLA, Madrid, 1.966

8.3. Organos Superiores en materia de Personal

Tradicionalmente en la función pública española la gestión del personal se atribuía al Ministro de cada departamento, quien a su vez configuraba al Subsecretario como Jefe del Personal. A partir de la reforma 1.963-1.964 se atribuyen importantes competencias al Gobierno y al Ministerio de la Presidencia, en el que se crean órganos centrales de dirección. El Real Decreto 2169/1.984 de 28 de Noviembre, de atribución de competencias en materia de personal en desarrollo de la Ley 30/1.984 de 2 Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, ratifica esta línea al establecer que todo el personal al servicio de la administración del Estado tendrá dependencia orgánica de la Presidencia del Gobierno, sin perjuicio de las que funcionalmente tengan con cada departamento.

Con anterioridad a la aparición de la LMRFP, la LFCE regulaba las competencias en materia de personal a través de los siguientes órganos: El Consejo de Ministros, el Presidente del Gobierno, el Ministro de Hacienda, los Ministros, Subsecretarios y Directores Generales, la Dirección General de la Función Pública y la Comisión Superior de Personal. A ellos se añadía la Comisión Delegada del Gobierno para la Administración Pública, creada por Decreto 1522/1.980 de 15 de Julio.

Por su parte la LMRFP contempla en su articulado (Arts. 3 a 10) como órganos superiores de la función pública: Al Gobierno, al Presidente del Gobierno, al Ministro de la Presidencia (Hoy para las Administraciones Públicas), al Ministro de Economía y Hacienda, a la Comisión Superior de Personal, al Consejo Superior de la Función Pública, a la Comisión de Coordinación de la Función Pública y a los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles.

Al Gobierno se atribuyen las más importantes funciones sobre la función pública del Estado que dirige y sobre el conjunto de las funciones públicas autonómicas que coordina. En particular le corresponde a grandes rasgos: establecer las directrices conforme a las cuales ejercerán sus competencias en materia de personal los distintos órganos de la administración del Estado, establecer los criterios de la programación de personal a medio y largo plazo y de la oferta pública de empleo de las administraciones públicas, determinar las instrucciones para los representantes del Estado en las negociaciones con la representación sindical de los funcionarios públicos. También le corresponde aprobar la oferta de empleo público y aprobar la estructura en grados del personal, los intervalos de niveles de puestos de trabajo y los criterios generales de promoción profesional, etc.

A la Presidencia del Gobierno compete el desarrollo general, la coordinación, el control y la ejecución de la política del gobierno; funciones y atribuciones que ejerce a través del Ministerio para las Administraciones Públicas de quién depende orgánicamente todo el personal al servicio de la Administración del Estado. Al respecto un Informe de la Asociación Española de Administración pública sobre la Ley 30/1.984, señala que "pretender otorgar la dependencia orgánica a un solo Ministerio de todo el personal de la Administración del Estado, corresponde a un extraño complejo de "Faraón Administrativo", ya que sentimos que la dependencia orgánica debe ser algo más que los meros actos formales de nombramiento. De aquí que sea útil establecer que "una cosa es ser el responsable político en materia de función pública y otra bien distinta Jefe de todo el

Personal de la Administración del Estado". (38)

Al Ministerio de Economía y Hacienda le compete ejercer en el marco de la política general económica y presupuestaria el carácter económico sobre el gasto en materia de personal.

Completan el cuadro de los órganos superiores en materia de personal, La Comisión Superior de Personal (Art. 9) órgano de coordinación, documentación y asesoramiento de la política de personal estatal, y los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles (Art. 10) que asumen las competencias de los Subsecretarios y de los Directores Generales sobre el personal destinado en los servicios periféricos de la Administración del Estado.

Adicionalmente la LMRFP crea el llamado Consejo Superior de la Función Pública, concebido como "El órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de función pública, así como de participación del personal al servicio de las administraciones públicas. (Art. 6.1.) Ello significa que a partir de la entrada en vigor de esta ley, la responsabilidad de la aplicación de las medidas en ella contenidas, corresponderá a las unidades centrales de personal, tanto a nivel interministerial como departamental. Otro órgano contemplado en la Ley lo constituye la Comisión de Coordinación de la Función Pública "Órgano encargado de coordinar la política de personal de la administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, para formar el plan de oferta de empleo público

(38) Informe sobre el Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Asociación Española de Administración Pública, Madrid 1.984, pág. 26.

y proponer las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases del régimen estatutario de los funcionarios" (Art. 8).

Estos dos órganos tomados del modelo francés se componen de la siguiente manera:

A) El Consejo Superior de la Función Pública:

a) Por parte de la Administración del Estado:

- El Ministro para las Administraciones Públicas, que será el Presidente del Consejo.
- El Secretario de Estado para la Administración Pública que será el Vicepresidente.
- El Secretario de Estado de Hacienda.
- Los Subsecretarios de todos los Ministerios.
- El Secretario General del Consejo Superior de la Función Pública.

b) Por parte de las Comunidades Autónomas un representante de cada una de ellas, recayendo dicha representación en el miembro del Consejo de Gobierno que tenga a su cargo la dirección superior del personal.

c) Por parte de las Corporaciones locales diecisiete representantes designados por las Federaciones de entidades locales existentes en proporción a su representación respectiva.

d) Por parte del personal diecisiete representantes designados por las organizaciones sindicales, en proporción a su representatividad respectiva.

B) La Comisión de Coordinación de la Función Pública:

a) Por parte de la Administración del Estado:

- El Secretario de Estado para la Administración Pública que presidirá la Comisión.
- El Secretario de Estado de Hacienda que será su Vicepresidente.
- El Director General de la Función Pública.
- El Director General de gastos de Personal.
- El Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.
- El Interventor General de Servicios de la Administración Pública.
- El Director General de Presupuestos.
- Ocho Representantes de la Administración del Estado, designados por el Gobierno a propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas.
- El Secretario General del Consejo Superior de la Función Pública.

b) Por parte de las Comunidades Autónomas, los titulares de los órganos directivos encargados de la administración de personal.

De la anterior descripción se deduce que las competencias de dichos órganos son distintas. En tanto que el primero es un órgano de coordinación y consulta de la política general de la función pública del Estado, el segundo es el encargado de coordinar dicha política con las Comunidades Autónomas. La diferencia la encontramos más que en las funciones, en su composición; ya que en tanto en el Consejo Superior se integran los representantes de las organizaciones sindicales y de las corporaciones locales, en la Comisión de Coordinación no tienen representación.

Con la creación de estos dos nuevos órganos se ha configurado una nueva política de personal de la función pública española, caracterizada de entre otros por los siguientes rasgos: Centralización en el Ministerio para las Administraciones Públicas; mejora sensible en cuanto a los instrumentos de cuantificación y programación del personal en activo, mediante la instalación en la Dirección General de la Función Pública de un registro de personal coordinado con el de las otras administraciones públicas (Art. 13 LMRFP); uniformidad tanto en la propuesta de normas como en la adopción de medidas para el personal de las administraciones públicas; desconcentración de atribuciones a favor de los Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles, respecto al personal "de los servicios periféricos de la administración del Estado, sus organismos autónomos y de la seguridad social, sin perjuicio de la superior dirección que corresponde a los departamentos ministeriales" (Art. 10 LMRFP); paralelismo con la política laboral del Gobierno; y por último, participación del personal en la gestión.

8.4. Los Cuerpos de Funcionarios (ordenación)

En el presente apartado nos limitaremos a ofrecer una visión general muy esquemática de la estructura corporativa de la función pública española, insistiendo en algunas de las características y consecuencias que por su importancia resultan útiles de cara al contraste con la estructura propia del modelo mexicano, ya que pensamos que intentar describir con detalle las características de los cuerpos equivaldría a elaborar un estudio exclusivo sobre el particular, tarea que como es obvio rebasa las aspiraciones de nuestro trabajo.

Tradicionalmente cuando se habla de la función pública española, inmediatamente sobresale como una de sus características principales la agrupación en Cuerpos de los

funcionarios. No obstante sobre el particular aunque la legislación y la práctica administrativa se refieran constantemente a ellos, nunca se ha llegado a determinar ni legal ni doctrinariamente lo que es o deba ser un Cuerpo de funcionarios. Esta indeterminación señalan DE LA OLIVA y GUTIERREZ REÑON (39) "se debe en gran parte al origen histórico de los Cuerpos, que no surgieron como fruto de una ordenación racional de la función pública sino que han ido sedimentándose por la acumulación de situaciones y prácticas administrativas heterogéneas, creadas o reconocidas a posteriori por normas particularistas".

Tanto el origen como el desarrollo de los Cuerpos responden a un proceso histórico -sociológico lento y no del todo claro-. En principio se puede afirmar que la configuración de los Cuerpos de funcionarios se centra en el Real Decreto de BRAVO MURILLO de 18 de Julio de 1.852 y en el Estatuto de MAURA de 1.915, sin olvidar mencionar etapas intermedias que aunque menos conocidas son de similar importancia. Así por ejemplo el período que va desde la promulgación del referido decreto de BRAVO MURILLO hasta la Ley de Bases de 1.918 es de gran importancia, ya que durante el mismo se produjo la estructuración en Cuerpos de la función pública española. En efecto, el Estatuto de 1.918 vino a poner fin a esta etapa de alteraciones constantes en la configuración de la estructura de la función pública. No se trata, sostienen DE LA OLIVA y GUTIERREZ REÑON (40), "de un resultado pensado, muy por el contrario es un fenómeno de

(39) DE LA OLIVA DE CASTRO, Andrés y GUTIERREZ REÑON, Alberto: "Los Cuerpos de Funcionarios" D.A. Num. 124 Julio-Agosto 1.968, Madrid pág. 15

(40) Idem, pág. 29

espontaneidad casi salvaje".

Este fenómeno de diversidad de orígenes y configuración, ha contribuido a oscurecer la naturaleza de los cuerpos. En principio se puede aceptar la definición de Cuerpos, como "aquellos que agrupan funcionarios sometidos al mismo régimen particular y que tienen vocación a los mismos destinos" (41). Dichos Cuerpos constituyen por un lado un instrumento de organización de la función pública y por el otro agrupaciones sociales con entidad propia que actúan como tales en el seno de la organización.

En definitiva, como expresan DE LA OLIVA y GUTIERREZ REÑÓN, "el Cuerpo es efectivamente un elemento de ordenación de la función pública que facilita la provisión de los puestos de trabajo y el establecimiento de las carreras administrativas, que basado en la idea de una cualificación profesional homogénea constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto".

Además de este esquema abstracto se puede decir que el Cuerpo es una agrupación de funcionarios que, como toda persona inserta en una organización, tienden a reforzar sus exigencias planteándolas en forma colectiva. De aquí que con sus compañeros de Cuerpo le una un futuro profesional común, afectado por las mismas expectativas y limitaciones, por lo que el ingreso en un Cuerpo no solo supone la adquisición de la condición de funcionario, sino también la integración en un grupo social.

(41) GARCIA-TREVIJANO FOS, op cit, pág. 360

Autores como NIETO (42) señalan que la creación de los Cuerpos responde a un condicionamiento real muy concreto, que puede explicarse por dos afirmaciones: una en defecto de un sindicalismo funcional, legalmente prohibido, que hace que los funcionarios españoles defiendan sus intereses individuales por medio de los Cuerpos. Los Cuerpos suponen, por tanto, un sucedáneo de los sindicatos funcionariales, y dos, la operatividad de estos Cuerpos se multiplica en razón de que actúan en una zona abandonada constantemente por la política.

En resumen, se puede decir que los Cuerpos han venido cumpliendo una función que en buena lógica era propia de los sindicatos. Lo que quiere decir que si hubiera habido sindicatos funcionariales en España los Cuerpos o bien no hubieran existido o bien hubieran tenido una significación muy distinta.

Por lo que hace al nacimiento de los Cuerpos, en teoría su creación obedece a una ley en la que se definan sus funciones y se fije el número de sus efectivos, aunque en la práctica, la formación de un Cuerpo es con frecuencia resultado de una situación de hecho que se consolida paulatinamente. Sabido es por ejemplo el caso de muchos grupos de funcionarios que se han convertido en nuevos Cuerpos por el simple cambio de denominación de una partida del presupuesto o bien por ser aludidos con tal carácter en alguna disposición legal o reglamentaria. Al respecto es conveniente señalar que el legislador ha tratado repetidamente de someter a la ley el nacimiento de los Cuerpos,

(42) NIETO GARCIA, Alejandro. "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de Funcionarios". En Estudios sobre la Burocracia Española. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1.974, pág. 129

.pero la práctica administrativa ha resultado menos endeble que el mandato legal.

En relación con esto último del artículo 27 de la Ley de Medidas se desprende la facultad del gobierno para suprimir Cuerpos y Escalas, o bien unificar aquellos de igual grupo, cuando tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico, siempre que de la unificación se deriven ventajas para la gestión de los servicios. Lo cual significa que la Ley de Medidas ha venido a deslegalizar la materia, permitiendo que por Decreto del Gobierno puedan crearse Cuerpos, lo que ha rebajado el rango de la materia, anteriormente regulada a nivel legal. (42 bis.)

El campo de los cuerpos se extiende prácticamente a la totalidad de los funcionarios que conforman la administración pública española en su conjunto, señalaremos solo con carácter enunciativo, que en 1.968 existían 4 cuerpos generales de la Administración Central del Estado (Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno) y 206 Cuerpos Especiales.

Nos vamos a referir aquí a los principales de entre ellos, que son los Cuerpos de la Administración Civil del Estado.

La LFCF de 1.964 da la pauta para una primera clasificación de dichos Cuerpos al señalar en su artículo tercero que: "Los funcionarios de carrera se integran en Cuerpos generales y Cuerpos especiales". Cuerpos generales "son los que tienen a su cargo el desempeño de funciones comunes al

(42 bis) Recientemente el tribunal constitucional ha declarado inconstitucionales y por tanto nulos, seis preceptos de la Ley del 2 de agosto de 1984 sobre medidas para la reforma de la función pública. En términos generales el alto Tribunal convalida la regulación que la Ley hace de la función pública, pero estima contrarias a la Constitución las amplias facultades que otorga al Gobierno en relación con el estatuto de los funcionarios.

ejercicio de la actividad administrativa" y Cuerpos especiales "los que desarrollan una actividad propia de su especialidad". (43)

Para hacer referencia a esta distinción legal comúnmente se dice que los Cuerpos llamados generales agrupan a la mayoría de los funcionarios que realizan tareas "administrativas" de una relativa homogeneidad, por contra se dice que los Cuerpos especiales se corresponden con un grupo de funcionarios, a veces relativamente reducido, que tiene atribuidas funciones que exigen un nivel de formación técnica específica.

Los Cuerpos Generales de la Administración Civil son los siguientes: (44)

- a) El Técnico, que realiza las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Ello se traduce en funciones de apoyo a la esfera política, de informe en asuntos importantes, de colaboración en la toma de decisiones, etc.
- b) El Administrativo, que desempeña las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración, no asignadas al Cuerpo Técnico.
- c) El Auxiliar que está dedicado a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares.
- d) El Subalterno, que se ocupa de las tareas de vigilancia, custodia, porteo o similares.

(43) GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A. op cit. pág. 365

(44) Seguimos fundamentalmente al Prof. GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A. , op cit. pág. 365 y 366.

Como se advierte de la anterior clasificación, los Cuerpos generales están jerarquizados por la ley en atención al nivel que se corresponde con la exigencia en el ingreso de cuatro grupos distintos de titulación académica: superior, media, elemental o primaria. Por otra parte, se puede también añadir que la naturaleza "General" se identifica normalmente con la naturaleza "Administrativa", en oposición a la naturaleza "Técnica" de los Cuerpos especiales. Sobre esta distinción legal entre "Cuerpos generales" y "especiales" DE LA OLIVA y GUTIERREZ REÑÓN señalan que "no solo es una división inadecuada de los Cuerpos de funcionarios, sino que además constituye una espesa cortina de humo que impide conocer los problemas de la estructura burocrática". (45)

En cuanto a la legislación aplicable en tanto que los Cuerpos Generales se encuentran íntegramente sometidos a los preceptos del Estatuto General, los Cuerpos Especiales se rigen por disposiciones específicas en lo particular y en lo general por las normas del Estatuto General.

Del sistema de cuerpos se han predicado ventajas e inconvenientes. En efecto, algunas de las ventajas del sistema saltan a la vista como el hecho de que los colectivos que los integran al cumplir con determinadas funciones y servicios se identifican con el servicio público, terminando por obtener una óptima especialización. El cumplimiento de sus funciones permite de igual manera concretar en mayor medida el grado de responsabilidad en su funcionamiento. De similar forma el sistema de Cuerpos permite un adecuado sistema de perfeccionamiento que consiste fundamentalmente en una profundización de las

(45) Los Cuerpos de funcionarios.... cit, pág. 46.

experiencias y conocimientos de los servicios públicos concretos que prestan los funcionarios públicos. Frente a estos innegables beneficios del sistema, señalamos no obstante algunas de las distorsiones que ha acarreado. Entre ellas destacamos la apropiación por el Cuerpo de determinadas funciones, que terminan desembocando de manera inevitable en la absorción de todas las funciones de determinado nivel en un sector completo de la administración, el prebendalismo y el parasitismo de los Cuerpos que han implicado una grave rigidificación o esclerosis de la estructura administrativa, que a su vez se ha constituido como un defecto central desde el punto de vista de la técnica organizacional. En efecto, los Cuerpos se han ido asegurando paulatinamente privilegios individuales e incluso han llegado a dominar zonas efectivas de poder. (46) En definitiva, los diversos empleos existentes en la Administración Pública Española tradicionalmente se han venido agrupado en los denominados Cuerpos de Funcionarios.

No obstante, la reforma socialista de 1.984 ha originado un sistema híbrido que combina principios y rasgos típicos tanto del sistema de cuerpos como del sistema de puestos de trabajo, desprendiéndose incluso del propio texto una clara inclinación a favor de este último. En realidad, la ley acaba por establecer un sistema en el que se superponen elementos del sistema de cuerpos como del sistema de puestos de trabajo. Aún más, como comenta GARRIDO FALLA (47),

(46) Ver GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "La organización y sus agentes: Revisión de Estructuras". En la Administración Española". Segunda Edición. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1.964, pág. 173 y ss.

(47) GARRIDO FALLA, Fernando, Reformas... cit, pág. 66

Una buena parte de los preceptos de la Ley han sido redactados como si la organización de la función pública española no contase con un sistema de Cuerpos. Tal es el caso por ejemplo del Artículo 15.2 LMRFP que establece que "los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia".

Relacionado con lo anterior, el programa del partido socialista ya definía en sus documentos la tesis de que: "La primera tarea consiste en la democratización del Estado a través de una rigurosa reforma de la administración, a fin de que el Estado quede nacionalizado al servicio de toda la sociedad y no al servicio de minorías privilegiadas". (45)

Ello se traduce en la premisa de que el corporativismo debe quedar reducido a sus justos límites. Por tanto se puede decir que la filosofía política del PSOE es claramente contraria a todo lo que signifique gremialismo, estamentalismo o corporativismo mal entendido. En este sentido en el XXX Congreso del PSOE fueron aprobadas diversas resoluciones en las que se hacía referencia a "la lucha contra los privilegios de clase y los intereses corporativos". en razón de que el régimen democrático propone ideales basados en la solidaridad y no en el corporativismo.

(45) GONZALEZ-HABA GUIZADO, Vicente María, La Función Pública Local... cit, pág. 122

Todo ello quiere decir que el PSOE tras su triunfo en las elecciones del 82 intenta desmontar todos los reductos corporativos existentes en la sociedad española, en cuanto pueden asumir poderes que solo compete ejercitar al Estado, a los partidos políticos o a los sindicatos. La Ley de Medidas se pretendía fuera como "la punta de lanza que viniera a romper el cerrado mundo de las pretensiones y ambiciones corporativas muy arraigadas en el seno de la sociedad española". (49)

No obstante esta ideología anticorporativista del PSOE, la LMRFP no sólo sigue utilizando la terminología de Cuerpos y Escalas para designar a los colectivos de funcionarios homogeneizados en base a su formación y vocación para desempeñar determinados puestos o funciones, sino que además crea algunos bien ex-novo como el Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (disposición adicional segunda), o bien a través de la refundición de otros que ya existían con anterioridad (disposición adicional novena). Pero es igualmente cierto que en el texto de la Ley subsiste una voluntad anticorporativista. Por citar tan solo algunos artículos que reflejan esta situación, el 15.2 declara como ya se señaló que todos los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios; el 17 proclama la movilidad universal según la cual "los puestos de trabajo de la administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas administraciones públicas". Esta es una de las innovaciones más importantes de la Ley, medida que rompe una de las líneas tradicionales de la función pública española, no teniendo ninguna analogía en el derecho comparado; el 21

(49) GONZALEZ-HABA GUIADO, Vicente María, La Función Pública Local... cit. pág. 123

según el cual "los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos", lo que equivale a decir que ningún Cuerpo puede monopolizar o patrimonializar funciones que no le pertenecen; o el 25 que clasifica los Cuerpos, Escalas, clases y categorías de funcionarios de las diferentes administraciones en cinco grupos A, B, C, D, E según la respectiva titulación en el ingreso; el 26, que desvincula a los Cuerpos de funcionarios de los Departamentos Ministeriales y de funciones específicas, apoyada por el nuevo sistema de dotaciones presupuestarias creado por la Ley en su Artículo 14.

En cuanto a la clasificación de los puestos de trabajo y su consiguiente adscripción, anteriormente se planteaban dos problemas: en primer lugar la distribución entre los Cuerpos Generales y los Especiales; y en segundo lugar la diferenciación, dentro de los atribuidos a los Cuerpos Generales, de los que corresponda a cada uno de ellos. Tradicionalmente los puestos de trabajo más importantes se venían asignando a funcionarios de los Cuerpos Especiales. La LMRFP (Art. 15.2) resuelve la problemática al establecer que los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

8.5. Selección, Formación y Perfeccionamiento

La Ley de 7 de Febrero de 1.964 (LFCE) dedica un especial interés a estas cuestiones. En la actualidad la LMRFP regula estos aspectos en su Capítulo IV. El Artículo 19 de dicha Ley establece que las administraciones públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario o laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libres, que garantizan en

todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de la publicidad (Art. 19.1).

Estos sistemas parten de la idea de que para ser funcionario no son suficientes los conocimientos adquiridos en el sistema educativo, sino que es preciso completarlos con temas mas concretos referentes al funcionamiento del servicio público donde se van a prestar los servicios. A esta idea parece referirse en general la Constitución cuando establece que la Ley regulará "El acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad". En ese sentido lo establece el Real Decreto 2223/1.984 de 19 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración del Estado, al expresar en su artículo 3.1. que "todos los procedimientos de selección y acceso de personal, funcionario o laboral se realizarán mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición libres, en los que se garanticen en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad. así como el de la publicidad".

El sistema tradicional de ingreso en la administración es la oposición, salvo cuando por la naturaleza de las funciones a desempeñar resulte mas adecuada la utilización del sistema de concurso oposición y, excepcionalmente, el del concurso. (Art. 4º Reg. de Ingreso).

La oposición es un sistema de selección paralelo a la propia administración, ya que esta se limita a exigir unos previos conocimientos que controla a través de exámenes, que al ser selectivos permiten seleccionar a los mejores

aspirantes. Algunos autores como PARADA VAZQUEZ (50), con el que coincidimos, señalan que este es el sistema de selección mas económico y además el que permite un mejor control de calidad, pues la Administración es libre de confeccionar los programas y pruebas y marcar los niveles de exigencia que crea conveniente.

La oposición consiste por tanto en la celebración de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección. (Art. 3.2. Reglamento de Ingreso). En la práctica, se suele combinar las pruebas de la oposición con unos cursos complementarios en una Escuela de funcionarios. A este respecto, el Instituto Nacional de Administración Pública es el encargado de llevar a cabo la coordinación, el control y en su caso la realización tanto de la selección como de la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios de la administración del Estado. Además existen una gran cantidad de Escuelas especiales para determinados Cuerpos, como los de la Policía, Inspección tributaria, Correos, etc.

El INAP, de igual forma, tiene funciones de colaboración y cooperación con los Centros que tengan atribuidas dichas competencias en las restantes administraciones públicas (Art. 19.3. LMRFP).

El sistema de oposición anteriormente señalado se rige en general por los siguientes principios: (51)

(50) PARADA VAZQUEZ, José Ramón, op cit, pág. 314

(51) Seguimos a ENTRENA CUESTA, op cit, pág. 306

- A) El de la publicidad, según el cual las convocatorias para el ingreso en la administración pública se publicarán en el Boletín Oficial del Estado, o Boletines correspondientes.
- B) El de la igualdad, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las Leyes. (Art. 23.2 Constitucional).
- C) El de la unidad, que significa por un lado que todos los aspirantes a ingresar en un determinado Cuerpo habrán de presentarse ante un mismo Tribunal, en cada convocatoria y por otro que las pruebas serán comunes para todas las plazas convocadas sin importar el departamento a que estas pertenezcan. Sobre el particular la LMRFP (Art. 19.2) establece que "el Gobierno regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección, garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad. En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar".
- D) El de la periodicidad, que se determina reglamentariamente (Art. 19 LMRFP).

Por su parte el Concurso consiste exclusivamente en la calificación de los méritos de los aspirantes y la prelación de los mismos en la selección; en tanto que el Concurso-oposición consiste en la sucesiva celebración como parte del procedimiento de selección de los dos sistemas anteriores. (Art. 3.2. Reglamento de Ingreso).

los procedimientos de selección mencionados cuidarán especialmente su adecuación a los puestos de trabajo a desempeñar, pudiendo incluir pruebas de conocimientos generales o específicos, test psicotécnicos, entrevistas y cualquiera otros sistemas que resulten idóneos para asegurar la objetividad y racionalidad del proceso selectivo. En todo caso como señala el citado Reglamento de Ingreso (Art. 8.2). "Al menos uno de los ejercicios del proceso selectivo deberá tener carácter práctico".

En cuanto a la formación de funcionarios en el sistema español deben ser considerados dos aspectos: uno, los estudios que se realizan para presentarse a las correspondientes pruebas selectivas y dos, la manera en que debe completarse la formación de quienes resultan seleccionados en las referidas pruebas, con anterioridad a su nombramiento como funcionario. En relación con este segundo aspecto, la LFCE (Art. 32) establece que los candidatos que hayan superado las pruebas selectivas serán nombrados funcionarios en prácticas, debiendo seguir con resultado satisfactorio un curso selectivo acompañado de un período de práctica administrativa.

Por lo que respecta al perfeccionamiento de los funcionarios, este está encaminado a actualizar al funcionario tanto en las disposiciones como en las técnicas a aplicar. Al efecto la LFCE distingue entre los cursos de perfeccionamiento para los Cuerpos Generales y los cursos para los Cuerpos Especiales, estableciendo determinadas obligaciones a los funcionarios para participar en los mismos (Art. 33).

El perfeccionamiento de los funcionarios se puede alcanzar igualmente por medio de un sistema externo, es decir en

palabras de PARADA VAZQUEZ (52) otorgando diplomas, aumento de porcentajes sobre el sueldo y otras ventajas a quienes acrediten haber adquirido determinados conocimientos útiles, o necesarios para el servicio, limitándose la administración a controlar a través de exámenes estas aptitudes, o bien organizando la propia administración cursos en sus escuelas, como es el caso de los impartidos por el INAP.

8.6. Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional

Descrita ya la situación (ver supra 8.4.) de la adscripción de los puestos de trabajo a los distintos Cuerpos de funcionarios, haremos referencia en este apartado del sistema a seguir para designar al funcionario concreto que haya de ocupar un puesto determinado.

En este aspecto al igual que en muchos otros, el sistema español ha dado un cambio radical. En base a las orientaciones del derecho comparado se ha abandonado definitivamente el sistema que primaba la antigüedad para ascender a un puesto de trabajo superior, para sustituirlo por el del concurso de méritos.

El Artículo 20 de la LMRFP establece en este mismo sentido que los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán por el procedimiento de concurso, que constituye el sistema normal de provisión. Este sistema general solo encuentra dos excepciones en la legislación funcional española: los puestos de libre designación y las permutas de funcionarios. El primer caso obedece a la necesidad de

(52) Derecho Adm...... cit, pág. 315

la administración de disponer de determinadas facultades discrecionales, mientras que el segundo responde a los propios intereses particulares de los funcionarios. Sin embargo uno y otro tienen un carácter excepcional, lo que hace que su admisibilidad sea interpretada como restrictiva.

Por su parte, el Reglamento General de Provisión de Puestos de trabajo y Promoción profesional de los funcionarios de la Administración del Estado (Real Decreto 2617/1.985, de 9 de Diciembre) establece que el Concurso será el sistema normal de provisión. En él se tendrán en cuenta únicamente los méritos que se determinen en cada convocatoria, con arreglo a los correspondientes baremos (Art. 3.2). En cuanto a la libre designación solo podrán proveerse mediante este sistema los puestos de trabajo que por la naturaleza de su contenido, tengan atribuido tal sistema de provisión en la relación de puestos de trabajo. (Art. 3.3.)

En los Concursos se consideran méritos preferentes, la valoración del trabajo desarrollado en los anteriores puestos ocupados, los cursos de formación y perfeccionamiento superados en el Instituto Nacional de Administración Pública y demás Centros de Formación y Perfeccionamiento de funcionarios, las titulaciones académicas en su caso, y la antigüedad. Igualmente podrán valorarse otros méritos adecuados a las condiciones generales o particulares de los puestos de trabajo o que determinen la idoneidad de los aspirantes y que se especifiquen en las respectivas convocatorias. (Art. 14).

Los Concursos de méritos se rigen por los mismos principios consagrados para las pruebas selectivas. Esto es el de publicidad, que significa que los Concursos son objeto de convocatoria pública, el de igualdad, fundamental para que la resolución del Concurso atienda exclusivamente a las

bases de la convocatoria; el de unidad, tanto en sentido subjetivo por el hecho de que es el Ministerio para las Administraciones Públicas quien convoca los Concursos, como en sentido objetivo, que se traduce en el hecho de que la convocatoria es común para las plazas vacantes, exigiéndose como presupuesto a aspirar a determinada plaza haber servido durante los últimos tres años en el Ministerio del que se depende, ello a efecto de evitar el "peregrinaje administrativo". (53)

Finalmente en cuanto al principio de la periodicidad consagrado para las pruebas selectivas, nada se establece con respecto a los Concursos de méritos. No obstante sería recomendable su adopción a efecto de que los funcionarios tuviesen conocimiento de sus propias probabilidades.

La Ley de Medidas por su parte remite a las relaciones de puestos de trabajo que se aprueben, la determinación de los cuales se proveen por concurso y cuales por libre designación. Al respecto resulta evidente el aumento de la discrecionalidad, al comparar el Artículo 56 de la LFCE de 1.964, que establecía la provisión por Concurso, salvo que excepcionalmente los puestos se calificasen como de libre designación a propuesta de la Comisión Superior de Personal. con el Artículo 20 de la Ley de Medidas que ha prescindido de la excepcionalidad y de la preceptiva propuesta de la Comisión Superior de Personal, lo cual se traduce en que ahora la definición de qué puestos son de libre designación, sea también objeto de determinación libre.

(53) El término es de ENTRENA CUESTA, Rafael, op cit, pág. 320

En consecuencia, los puestos de trabajo se proveen bien por Concurso de méritos o bien por libre designación. Para los puestos de trabajo no reservados a la libre designación se establece la provisión por Concurso, procedimiento que se inicia en los propios departamentos interesados y con la aprobación de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, con la elaboración de las bases de la convocatoria, que deben contener los méritos a valorar y el baremo con arreglo al cual se puntuaría los mismos. Cada Ministerio resolverá los concursos para la provisión de los puestos adscritos a su departamento.

Por su parte la facultad de proveer los puestos de libre designación corresponde a los Ministros de los departamentos de los que dependen, y a los Secretarios de Estado en el ámbito de sus competencias. (Art. 23.1 Reglamento de provisión). La designación se realizará previa convocatoria pública, en la que deberá quedar determinada la denominación, nivel y localización del puesto, así como las características y requisitos que figuren reflejados en las relaciones de puestos de trabajo. (Art. 23.2) Las personas nombradas por este sistema pueden ser libremente cesadas, esta es la contrapartida de la libre designación.

Una vez adjudicados, los destinos son irrenunciables, existiendo la limitación para los funcionarios que hayan obtenido una plaza, para participar en los Concursos que se convoquen dentro de los dos años siguientes a la toma de posesión del último destino.

Con respecto a la Promoción profesional contenida en el Artículo 22 LMRFP, tenemos que decir en principio que el Sistema de Carrera fue abolido en la Reforma 1.963-64, que al suprimir las categorías de funcionarios creadas por el Estatuto de MAURA de 1.918 eliminó el derecho al ascenso dentro de los Cuerpos y Escalas. Por su parte la LMRFP

termina por eliminar el Sistema de Carrera, creando el de Promoción Profesional, que se sitúa a un nivel infralaboral (54). En efecto, el Sistema de Carrera no está presente en la Ley de Medidas por diversas razones. En primer lugar porque ya no existen propiamente Cuerpos, en virtud de que no se les reservan determinados destinos. Recordemos que la LMRFP prohíbe incluso asignar a los cuerpos facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos (Art. 23). En segundo lugar, y a diferencia de lo que ocurre en sistemas de carrera administrativa, no existen grados o categorías personales dentro de cada Cuerpo sino asignación de niveles al margen del mismo, y dentro de una Escala general para todo el funcionariado que va desde la 1 a la 30. En algunos casos suele no haber correspondencia entre el nivel y el puesto, ya que el funcionario puede ser destinado a puestos de nivel superior o inferior en dos grados al suyo personal. Finalmente, diremos que el ascenso -como en todo Sistema de Carrera- no se adquiere por la técnica del ascenso del nivel inferior al superior, sino que se adquiere por prescripción adquisitiva, esto es por la posesión o desempeño del puesto durante un período de dos años continuados o tres con interrupción. En otras palabras, frente a lo que ocurre en el Sistema de Carrera donde primero se asciende y después se ocupa el destino, en el sistema de promoción interna creado por la LMRFP primero se ocupa el destino y después

(54) Ver PARADA VAZQUEZ, José Ramón, op cit, págs. 324 y 325 donde se compara claramente un Sistema de Carrera típico, como es el francés, con el de la Ley de Medidas, confrontando la regulación de la promoción profesional que hace dicha Ley, con la regulación de la clasificación profesional y derechos de ascensos en el Estatuto de los Trabajadores.

se asciende de nivel. En expresión de PARADA, "La carreta se pone antes que los bueyes". (55)

Sabido es ya por otra parte que todos los funcionarios han de pertenecer a un Cuerpo y Escala. Estos Cuerpos y Escalas se clasifican a partir de la reforma en uno de los cinco grupos (A, B, C, D, E) que establece la Ley de Medidas en función de la titulación exigida para el ingreso. (Art. 25). De tal, que forman parte del grupo A, aquellos para cuyo ingreso a un determinado Cuerpo o Escala, demostraron estar en posesión del título de Licenciado o de Doctor, en tanto que para el grupo inferior E se requiere tener tan solo el certificado de escolaridad.

Los puestos de trabajo a su vez se clasifican en 30 niveles correspondiendo a cada Cuerpo o Escala un conjunto de ellos dentro de los que únicamente puede situarse el nivel que corresponde a cada funcionario según lo previsto en el Reglamento correspondiente.

El Reglamento de Provisión establece que los funcionarios de Cuerpos o Escalas del grupo E sólo pueden tener niveles personales entre el 1 y el 14; los del grupo D entre el 6 y el 18, los del grupo C entre el 8 y el 22; los del grupo B entre el 9 y el 26 y los del grupo A entre el 11 y el 30. (Art. 25).

En este mismo orden de ideas, debemos señalar para completar la descripción, que todos los funcionarios poseen un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo. Este grado

(55) Idem pág. 325.

personal se adquiere por el desempeño de uno o mas puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o durante tres años con interrupción. La Ley de Medidas establece además la garantía del nivel del puesto de trabajo, al señalar que en ningún caso los funcionarios podrán ser designados para un puesto de trabajo superior o inferior en más de dos niveles a su grado personal. No obstante, y mientras no sean designados para cubrir una vacante existente en su localidad de destino, de las que pudieran corresponderle en atención a su grado personal, el funcionario quedará a disposición del Subsecretario, Director del Organismo Autónomo, Delegado del Gobierno o Gobernador Civil que le atribuirá el desempeño provisional de puestos de trabajo de nivel inferior, siempre que corresponda a su Cuerpo o Escala. (Art. 21.2 LMRFP)

Junto con este sistema de promoción profesional, el Artículo 22 de la Ley de Medidas establece la promoción interna de los funcionarios, consistente en el ascenso de los funcionarios de un Cuerpo de un grupo inferior a un Cuerpo de grupo superior siempre y cuando los funcionarios posean la titulación exigida y superen las pruebas que para cada caso se establezcan.

8.7. Articulación entre la Función Pública del Estado y la de las CCAA.

Como ya se comentó en el epígrafe 6 de este capítulo, el Artículo 149.1.18 de la Constitución señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. La primera cuestión que planteó dicha disposición fué la interpretación del alcance de la expresión "Régimen estatutario" de los funcionarios. Sobre el tema surgieron dos tesis: la autonomista y la estatista. La primera entendía que el régimen estatutario

no comprendía más que los aspectos jurídicos de la relación funcional tales como: definición del concepto de funcionario, derechos y deberes, situaciones administrativas, potestad disciplinaria, etc., correspondiendo a las CCAA en consecuencia la regulación del modelo y aspectos organizatorios de la función pública. Por contra, la otra tesis sostenía que en el concepto de régimen estatutario y en la competencia del Estado no solamente se incluían aquellas materias de régimen jurídico en sentido estricto, sino también otras como el sistema de Cuerpos o de puestos de trabajo, régimen de carrera, ascensos. Esta ha sido la tesis triunfante en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Armonización del Proceso Autonómico, lo cual ha permitido a la Ley de Medidas diseñar un modelo unitario de función pública para las CCAA, basado en un sistema centralizado de dirección, invocando el principio de cooperación. En efecto, cuando la Constitución encomienda al Estado la competencia sobre legislación básica, está indicando, como señala MUÑOZ MACHADO (56), "que el interés general exige que en esta materia concreta exista una regulación unitaria para el conjunto del Estado, regulación que no tiene porqué agotar el tratamiento normativo de la materia, sino contener las prescripciones más generales. Lo importante es que se asegure la uniformidad". La sentencia de 28 de Enero de 1.982 del Tribunal Constitucional a que anteriormente nos hemos referido nos dice que: "Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada... es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común

(56) Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Tomo I. Editorial Civitas. Madrid 1.982, pág. 419

en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuído sobre aquella misma materia" (57). En sentido parecido, la sentencia del mismo Tribunal 42/1.983 de 20 de Mayo señala que "tal competencia en materia de bases se ha atribuído al Estado en función de intereses públicos supracomunitarios de acuerdo con el Artículo 137 de la Constitución Española y otros que podrían citarse". (58)

De acuerdo con lo anterior, se puede identificar la competencia estatal con la fijación de "principios o criterios básicos", que reclaman una regulación normativa uniforme y de vigencia común en todo el Estado. Se trata, en definitiva, de reconocer al Estado la posibilidad de formular políticas propias en diversos sectores de la vida social, garantizando la unidad y el interés general.

En este mismo sentido, la Ley de Medidas define como preceptos básicos aplicables a todas las administraciones públicas, los referentes a órganos superiores de la función pública, dotaciones presupuestarias de personal, relaciones de puestos de trabajo, oferta de empleo público, selección de personal, provisión de puestos de trabajo, movilidad de

(57) Idem, pág. 419.

(58) AJA Eliseo y otros. El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1.985. Pág. 143

los funcionarios de las distintas administraciones, promoción de personal, fomento de la promoción interna, conceptos retributivos, estructura de los Cuerpos y Escalas, clasificación de dichos cuerpos, ordenación de su adscripción y funciones, situaciones de los funcionarios, régimen disciplinario, seguridad social, etc. De acuerdo a lo anterior, resta poca materia para que las CCAA procedan a regular u ordenar por Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas su función pública, como señala el texto del artículo 11 de la Ley de Medidas. No obstante, el sistema permite una ordenación y organización estatal uniforme de la función pública. Dicha uniformidad el Estado la ejerce a través de dos órganos colegiados de coordinación: El Consejo Superior de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública (ver supra epígrafe 8.3.) En definitiva, la uniformidad se asegura no solo por el control que se ejerce por los órganos citados, sino sobre todo por la unificación normativa que supone la legislación básica estatal.

La referida unidad y uniformidad del sistema se completa con la implantación por la Ley de Medidas de un sistema de movilidad de los funcionarios entre las distintas administraciones públicas. El artículo 17 de la Ley aludida así lo expresa al establecer que los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas administraciones públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo. De la misma manera la disposición en comento consagra esta regla de la movilidad para los funcionarios de la Administración local que podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones locales distintas de la de procedencia y en la administración de su Comunidad Autónoma.