

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXII

NOVIEMBRE-DICIEMBRE

NUM. 132

I. SECCION DOCTRINAL

Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado y Reglamento de Funcionarios de Administración local

por

M. BAENA DEL ALCAZAR

SUMARIO: I. *Introducción*: 1. Consideraciones generales. 2. El derecho de funcionarios en España.—II. *Sentido y contenido de la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado*: 1. Direcciones a que responde: A) La reforma del personal preconizada por la ciencia de la Administración como ciencia política. B) La reforma del personal como parte de la reforma administrativa. 2. Sentido de la Ley de Bases: A) A la luz de la ciencia de la Administración como ciencia política. B) A la luz del movimiento de reforma administrativa. 3. Contenido de la Ley de Bases: A) Ausencia de excesivas innovaciones. B) Examen de los puntos más importantes: a) Ambito de aplicación. b) Organos coordinadores. c) Unificación de cuerpos generales. d) Clasificación de puestos de trabajo. e) Remuneraciones. f) Referencia a los cuerpos especiales.—III. *Régimen comparado de la Ley de Bases y el Reglamento de Funcionarios de Administración local*: 1. Carácter de ambas fuentes de derecho funcional: A) Diferencias entre ellas. B) Coincidencias. 2. El régimen de funcionarios en ambas disposiciones: A) Definición y clasificación: a) Definición. b) Clases de funcionarios. Delimitación de sus funciones. c) Integración de cuerpos. B) Plantillas, escalafones y clasificación de puestos de trabajo. C) Selección e ingreso. D) Incompatibilidades y situaciones. E) Deberes y derechos. F) Faltas y sanciones.

I. INTRODUCCION

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Enfrentarse hoy día en España con un tema referente a los funcionarios públicos no se sabe si es caer en el tópico o cumplir

una función en el sentido de aportar unos puntos de vista útiles sobre un tema de candente actualidad. Desde que en 1958 se empezó a abordar el problema de la promulgación de un Estatuto de funcionarios se han hecho innumerables publicaciones sobre la cuestión en la prensa diaria y en las revistas científicas y se han referido oralmente al tema políticos, juristas, técnicos, e inevitablemente, como era de rigor, los propios funcionarios.

Todo esto parece que ha llegado a producir un verdadero cansancio en el sector de funcionarios que habían puesto sus esperanzas en la reforma de la situación actual, e incluso un cierto escepticismo. Pero la promulgación de la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado cambia en cierto modo la situación, porque ya no se opera sobre desiderata, sino sobre la realidad de un texto legal.

Parece, por tanto, que es justamente éste el momento de tratar de ofrecer una visión panorámica, una visión de conjunto, del problema que ha representado y representa todavía en España la reforma de la función pública. Esta visión de conjunto lleva consigo el examen de tres cuestiones de interés. En primer lugar, es preciso plantearse el problema de las corrientes a que responde la reforma del régimen legal de los funcionarios públicos, cuestión medular en orden a cualquier intento de mejora de nuestra Administración. Los enfoques que ha recibido este problema desde hace varios años acusaban un cierto malestar social y doctrinal. Este clima se debía en cuanto a lo primero a la extendida opinión de que el sistema de remuneración que consagraba la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre tasas y exacciones parafiscales no era sino la forma legal que encubría el hecho de que los funcionarios vivieran a costa del particular que de un modo inmediato y directo entraba en relación con ellos, dando lugar con esto a una secuela de injusticias. Y en cuanto a lo segundo, a las repetidas veces indicada necesidad de adaptar a las circunstancias de nuestro tiempo el régimen legal de funcionarios públicos que, con una serie de retoques de una importancia variable, ha cumplido y rebasado el siglo.

Otra cuestión importante a tratar es una consecuencia lógica de la enunciada anteriormente y consiste en examinar, a la luz

de las corrientes doctrinales que propugnaban la reforma, el texto de la Ley de Bases de 20 de julio de 1963 («B. O.» del 23) y con él los discursos de presentación y defensa ante las Cortes, que pueden ser muy útiles para su interpretación. Claro es que esta segunda cuestión ha de abordarse con las debidas reservas, ya que muchas de las novedades de la regulación no podrán conocerse sino cuando se promulgue el texto articulado.

Por último no está de más, sino justamente todo lo contrario, efectuar un examen comparativo de la Ley de Bases con el texto que regula la misma materia respecto a las entidades locales, esto es, el Reglamento de Funcionarios de Administración local aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952. Es interesante efectuar este examen, no sólo porque, como ha recordado JORDANA DE POZAS (1), todo el Derecho local se presenta con una modernidad y una perfección mayores que las normas jurídico-administrativas aplicables a la Administración del Estado, sino también porque habiéndose aprobado la Ley de Bases, pero no todavía su texto articulado (2), es precisamente éste el momento de potenciar y valorar al máximo la cantera de soluciones que puede ofrecer, *servata distantia*, la legislación aplicable a los entes locales.

Resulta evidente que es necesaria la contemplación de las tres cuestiones expuestas y que esta contemplación debe llevarse a cabo con unos criterios objetivos no sólo en cuanto a la valoración de los hechos, sino también en cuanto al reconocimiento de su existencia. Lo amplio y difuso del tema impone además una cierta concisión, ya que, siendo los funcionarios hombres, el estudio total de los mismos, aun en cuanto funcionarios, incluiría una serie de aspectos a los que no pretendemos referirnos aquí.

2. EL DERECHO DE FUNCIONARIOS EN ESPAÑA.

En realidad el estudio que se pretende hacer, cuyo contenido abarca los puntos mencionados más arriba, versa prácticamente

(1) JORDANA DE POZAS: *La organización y las ciencias administrativas en España*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», XXXIII, 1, 1957, págs. 5-6.

(2) Al menos en el momento de redactarse este trabajo.

sobre todos o la mayor parte de los funcionarios públicos españoles. En efecto, si examinamos el derecho aplicable a las tres clases de Administración pública, central o directa, territorial, e institucional, veremos que el estudio planteado se refiere a todos los textos legales.

En cuanto a la Administración central o directa se encuentra regida por la legislación de 1918 (Ley y Reglamento) pero los días de vigencia de estos textos legales están contados (3). Nos encontramos en un momento crucial, el de decidir cuál va a ser el régimen legal de los funcionarios durante muchos años (4), puesto que esto y no otra cosa es la redacción del texto articulado de la Ley de Bases de 20 de julio de 1963.

En lo referente a la Administración indirecta territorial, están vigentes los artículos 319 y siguientes de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y el Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952, de los que nos vamos a ocupar a efectos de compararlos con la legislación de la Administración central.

Por último, los entes institucionales están regulados en España por la Ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958 que en sus artículos 79 y 82 se refiere a los funcionarios, al menos de los organismos autónomos, y que en su disposición transitoria 5.^a, 2, encomienda a una comisión que se crea en la misma disposición la redacción de un anteproyecto de estatuto del personal dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la Ley. El hecho es que hasta ahora no se ha promulgado este Estatuto, privando así de sentido a las especulaciones de algún autor (5), por lo que

(3) La disposición final 3.^a de la Ley de Bases dice que quedarán derogados cuando entre en vigor el texto articulado, que será el 1 de enero de 1965, según la disposición final 1.^a

(4) El régimen del Decreto de 1852 duró sesenta y seis años (1852-1918) y el del Estatuto de 1918, cuarenta y siete años.

(5) Véase RUIZ BENÍTEZ DE LUGO: *De cara a los Estatutos de Funcionarios*, «Documentación Administrativa», núm. 14, Madrid, febrero de 1959, página 5. No deja de ser anómala la situación en que desde hace casi cinco años se encuentran estos funcionarios, dada la ausencia de normas respecto a ellos, al menos de aplicación directa. El hecho de que sean funcionarios públicos en una situación fuera de lo común haría impres-

se aplica el derecho de la Administración civil del Estado que según el artículo 82 de la citada Ley tiene carácter supletorio (6).

Pero hechas ya estas consideraciones es preciso examinar las normas. Para ello se estudia en primer lugar el sentido y contenido de la Ley de Bases y a continuación el régimen comparado de las normas sobre funcionarios de la Administración central y local.

II. SENTIDO Y CONTENIDO DE LA LEY DE BASES DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

1. DIRECCIONES A QUE RESPONDE.

La primera de las cuestiones que hay que abordar en el transcurso del estudio es precisamente la de examinar a qué direcciones responde la reforma de nuestro régimen legal de funcionarios. Estas tendencias es preciso encuadrarlas dentro de la llamada ciencia de la Administración. Pero, como es sabido, no nos encontramos frente a ella con un conjunto unitario, sino con una disciplina o grupo de ellas que puede ser entendido de diversos modos. Así, mientras que por una parte se entiende como una ciencia política respondiendo a la tradición europea, por otra se concibe como una serie de estudios dirigidos a conseguir un mayor rendimiento de las organizaciones administrativas.

Esta diversidad se da también en el campo concreto que se estudia. La diferencia de mentalidad existente entre los cultivadores de esta pretendida ciencia hace que, respecto al régimen legal de los funcionarios de nuestra Administración, se haya planteado una necesidad de reforma de carácter político; mientras que por otra parte la modificación y mejora de la función pública se haya interpretado como una de las partes más importantes del movimiento de «reforma administrativa».

cindible una regulación, ya que actualmente se dan circunstancias curiosas y anómalas. Por ejemplo, los funcionarios del Instituto Español de Moneda Extranjera sólo tienen una regulación a efectos de percepción de dietas (Orden de la Presidencia del Gobierno de 19 de mayo de 1961, «B. O.» del 26).

(6) Fuera de este estudio queda en cambio el personal de la Administración corporativa.

Ambas direcciones han permanecido hostiles entre sí, lo que en definitiva no puede ser más que un perjuicio, ya que esta hostilidad no es sino una división del esfuerzo tendente a mejorar nuestra Administración pública. Pero, quieran o no sus cultivadores, y como ya puse de manifiesto en otra ocasión, ambas direcciones se encuentran siempre, se dan cita, en las grandes leyes administrativas (7). Tal ha sucedido con la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado de 20 de julio de 1963.

A) *La reforma del personal, preconizada por la ciencia de la Administración como ciencia política.*

Aunque existen en España una serie de estudios políticos o de ciencia política referidos a la burocracia (8), es necesario referirse fundamentalmente a los que entrañan una preocupación por la necesidad de reestructurar las bases sobre las que se asienta el régimen de la función pública. Entre ellos no cabe duda de que ocupa un destacado papel el ensayo de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre *La Administración española* (9) al que habrá que referirse en numerosas ocasiones (10).

(7) BAENA: *Dos mentalidades en el estudio de la Administración pública*, «Documentación Administrativa», núm. 58, Madrid, octubre de 1962, pág. 55.

(8) Además de los que se citan más abajo, *vid.*, por supuesto sin carácter exhaustivo, FUEYO: *La morfología del poder político y la burocracia*, «Revista de Administración Pública», núm. 20, Madrid, mayo-agosto 1956, págs. 11 y siguientes; GASCÓN HERNÁNDEZ: *Jerarquía y relaciones humanas en la función pública*, «Revista de Administración Pública», núm. 39, Madrid, septiembre-diciembre de 1962, págs. 221 y sigs.; GUAITA: *El ascenso de los funcionarios públicos*, «Revista de Administración Pública», núm. 39, Madrid, septiembre-diciembre de 1962, págs. 127 y sigs.; MARTÍN RETORTILLO: *¿Funcionarios públicos por gracia de partido?*, «Revista de Administración Pública», número 39, Madrid, septiembre-diciembre 1962, págs. 229 y sigs.; MARTÍNEZ USEROS: *Cuestiones de organización*, «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», tomo III, vol. 1.º, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, páginas 257 y sigs.; NIETO: *Fuentes legislativas preconstitucionales para la historia de la burocracia en España*, «Revista de Administración Pública», número 33, Madrid, septiembre-diciembre 1960, págs. 273 y sigs.; PERPIÑÁ: *Notas sociológicas sobre la burocracia española*, «Documentación Administrativa», núm. 15, Madrid, marzo de 1959, págs. 5 y sigs.

(9) Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

(10) El mismo GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que el libro pretende ser ante todo un libro de ciencia de la Administración y explica a continuación lo que entiende por tal ciencia. *Ob. cit.*, pág. 11.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA (11) la historia de la Administración es la historia de un permanente hacer y deshacer, la historia de un constante proceso de revisión de sus estructuras institucionales, proceso que llega a formar parte de la esencia misma del concepto. Vistas así las cosas no cabe duda de que cualquier modificación de la Administración es una cuestión política, puesto que es de acuerdo con criterios y directrices políticas como se hacen y rehacen las instituciones públicas.

El gran defecto de nuestra Administración es precisamente éste, el de haber incumplido la ley imperativa de la transformación indispensable para seguir viviendo, y haberse asfixiado y enmohecido padeciendo una verdadera anquilosis institucional (12). Este defecto no se debe, por otra parte, de un modo primario a causas externas, sino más bien a un ensimismamiento en la tarea y la rutina diarias en virtud del cual la tarea de reflexión sobre la propia organización es sistemáticamente dejada de lado (13). Consecuentemente con lo dicho, la reforma a emprender en la Administración pública y, concretamente, en el régimen de los funcionarios que la sirven, no puede ser otra cosa que un intento de poner remedio a esa anquilosis que lleve a decisiones tomadas a nivel político encaminadas a conseguir un replanteamiento de estructuras.

Esta reforma que se preconiza no puede ser más que una reforma política, porque el replanteamiento de estructuras aludido no puede abordarse a otro nivel. Pero además el carácter político se afirma con sentido polémico frente a la otra tendencia. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA señala (14) que la misma ciencia administrativa americana vuelve la atención hacia la inesquivable realidad que es la política, el viejo destino humano, terrible y glorioso. En otro lugar se insiste en que la serie de materias objeto de estudio por otra tendencia (normalización de impresos, material de oficina, relaciones públicas, procesos administrativos, formación de funcionarios) se nos aparecen como cuestiones que,

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Ob. cit.*, pág. 176.

(12) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Ob. cit.*, pág. 177.

(13) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Ob. cit.*, pág. 206.

(14) *Ob. cit.*, pág. 15.

por real que sea su interés, serán siempre subordinadas y menores y por consiguiente ha de concluirse que, a este nivel si no se abordan los temas de base, será vano operar para encontrar los resortes de un cambio administrativo verdadero y profundo (15). Y en alguna ocasión se consideran estas técnicas del rendimiento como tópicos (16).

En cuanto a los defectos señalados, para enunciarlos con un trazo sintético, se puede decir que la característica básica del sistema funcionarial español es, para esta dirección, su debilidad (17). Esta característica obedece a una causa de gran importancia y lleva consigo consecuencias no menos importantes que vician los fondos básicos de la estructura administrativa.

La causa no es sino la ausencia de raíces históricas profundas de nuestra Administración (18). Posiblemente fueron los Reyes Católicos los que montaron la Administración más avanzada de su tiempo, pero ésta se vió desgastada y corrompida por el paso de los siglos, y la Administración borbónica del siglo XVIII fué totalmente destrozada por las circunstancias políticas y bélicas de la guerra de la Independencia, de tal modo que después de este último conflicto se impone de nuevo la necesidad de creación desde la base y *ex nihilo* (19).

La reestructuración se llevó a cabo mediante el Decreto de Bravo Murillo de 1852, pero la enmarañada situación política hizo que no se aplicara o que se frustraran sus buenos propósitos. Y en el Estatuto de 1918 apenas se retoca el Decreto de Bravo Murillo con la excepción de la técnica de las cesantías que es prácticamente la única innovación sustancial (20).

(15) *Ob. cit.*, pág. 18.

(16) *Ob. cit.*, pág. 222. En otras ocasiones «las modestas técnicas de la eficiencia» han llevado a los juristas a reaccionar, valorando la importancia del derecho. Así VILLAR PALASÍ afirma: «Sólo la técnica propiamente jurídica es capaz de hacer unitaria y de dar un único sentido de dirección a la multitud de técnicas extrajurídicas que han invadido progresivamente el campo de lo administrativo». *Administración y Planificación*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952, pág. 124.

(17) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Ob. cit.*, pág. 205.

(18) *Ob. cit.*, pág. 201.

(19) *Ob. cit.*, pág. 203.

(20) *Ob. cit.*, pág. 204.

Hasta aquí la causa de la debilidad. Las consecuencias son las que GARCÍA DE ENTERRÍA (21) llama prebendalismo y parasitismo. El prebendalismo consiste en la serie de efectos perniciosos que provocan en nuestra Administración la presencia y preponderancia de los cuerpos especiales. Aparecidos como resultado de la debilidad ingénita en el sistema, se han multiplicado extraordinariamente creando una serie de compartimientos estancos de tal modo que, por una instintiva defensa de una situación de privilegio, la multitud de cuerpos especiales aumenta la rigidez y la anquilosis.

Sin embargo, el defecto principal de la profusa existencia de cuerpos especiales, y lo que hace que GARCÍA DE ENTERRÍA califique esta situación de *prebendalismo* es la apropiación de sectores administrativos por dichos cuerpos en su consideración de prebendas o fuentes de renta, lo que determina inexorablemente que la organización se convierta en una suerte de patrimonio del cuerpo.

El *parasitismo*, en cambio, consiste esencialmente en una presencia puramente inútil del funcionario en la organización, esto es, en una presencia inoperante y teórica, lo que obedece o bien a la necesidad de buscar algún otro tipo de trabajo, o bien simplemente a desmoralización. Por otra parte esto se comprende teniendo en cuenta el irrealismo del Ministerio de Hacienda al defender la congelación de los sueldos presupuestarios y las injusticias y desigualdades a que da lugar la retribución por medio de tasas.

B) *La reforma del personal como parte de la reforma administrativa.*

Al mismo tiempo que la dirección examinada, ha existido y existe todavía en España otra tendencia que aborda el problema desde un ángulo completamente distinto. La reforma del personal al servicio de la Administración no se plantea como una necesidad de reestructuración basada en decisiones políticas, sino como formando parte del movimiento general de reforma administra-

(21) *Ob. cit.*, págs. 210 y sigs.

tiva, aunque desde luego una parte muy importante, la más importante si se quiere, del citado movimiento de reforma. Pero como quiera que la reforma de los funcionarios en cierta medida no podrá ser afrontada como las demás cuestiones que se engloban bajo el rótulo general de «reforma administrativa», es necesario averiguar qué se ha entendido por tal expresión y qué papel juega—como contravalor o como complemento—la «reforma de la función pública» (22).

La amplitud de fines que por lo visto se incluyen dentro del movimiento de reforma y los diversos aspectos en que ésta puede entenderse han hecho que se mantengan diversas concepciones acerca de la misma.

Así, por una parte existe una dirección que concibe la reforma administrativa como algo opuesto a lo político, como una actividad de arte menor. En esta tendencia puede incluirse a CARRO MARTÍNEZ, para quien la reforma es «un proceso ininterrumpido de adaptación de la organización y funcionamiento de la Administración pública a la ley del máximo rendimiento... Por tanto, la reforma administrativa se halla en su órbita si se limita a la técnica del rendimiento. La política nada tiene que ver de manera inmediata con dicha técnica, que también se ha denominado de *ingeniería administrativa*» (23). Y poco después insiste en que es necesario evitar colisiones y planteamientos de reformas de

(22) Esta dirección hay que tener presente que además de en trabajos científicos se manifiesta en la actuación de un órgano administrativo y en la publicación de una revista difusora. El primero es la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, creada por Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956, que la configuraba como el órgano de documentación, asistencia técnica, coordinación y elaboración de planes de la Presidencia del Gobierno, especialmente en cuanto se refiere a la reforma y perfeccionamiento de la organización y de la actividad administrativa. Como es sabido, la competencia en materia de personal se asigna a la Presidencia en los apartados 7 y 8 del artículo 13 de la Ley de Régimen jurídico. La publicación difusora es la revista «Documentación Administrativa», que en su editorial del número 1, en enero de 1958, decía: «La revista cumplirá totalmente su objetivo si logra crear un clima favorable a la reforma administrativa».

(23) CARRO MARTÍNEZ: *¿Qué es la reforma administrativa?*, «Documentación Administrativa», núm. 27, Madrid, marzo 1960, pág. 11. El subrayado es nuestro.

estructuras y concentrar toda la potencialidad reformadora en métodos, detalles y minucias (24). Y en esta misma línea se halla PETIT (25), para quien la suma de estas pequeñas reformas (los métodos, detalles y minucias) supondría a largo plazo la auténtica revolución por la que aboga la reforma. Esta posición se mantiene consecuentemente hasta el extremo de que las inevitables complicaciones políticas se consideran como impurezas. Así CARRO (26) se lamenta de que «los planes de reformas orgánicas amplias y ambiciosas se hallan inevitablemente impurificados y dificultados porque la técnica del rendimiento no puede actuar desde el momento que hay intereses políticos en juego».

Pero dentro del mismo movimiento hay que encuadrar concepciones que no pueden por menos de considerarse diferentes al menos en cuanto que están muy cercanas a la política. Así, por ejemplo, ya en 1958 LÓPEZ RODÓ enumera los planes de reforma administrativa para un futuro inmediato entre los que se contaban proyectos de indudable trascendencia política como la revisión de las circunscripciones territoriales de los servicios periféricos de los diferentes Ministerios, y el Estatuto de Funcionarios (27).

Dentro de las diversas posturas tomadas y opiniones emitidas acerca de la reforma, quizá sea la más serena y exacta la de PÉREZ OLEA, que distingue dos aspectos de la Administración, la contemplación desde el punto de vista estático (anatomía de la Administración) y desde un punto de vista dinámico (fisiología de la Administración), y paralelamente a esto habla de una reforma estructural y de una reforma de la actuación administrativa (28). Resulta indudable que, si bien es posible la segunda

(24) CARRO MARTÍNEZ: *Ob. cit.*, pág. 12.

(25) PETIT: *Reforma administrativa y reformas administrativas*, «Documentación Administrativa», núm. 31, Madrid, julio de 1960, pág. 9.

(26) CARRO MARTÍNEZ: *La reforma administrativa en España*, «Documentación Administrativa», núm. 28, Madrid, 1960, pág. 10.

(27) LÓPEZ RODÓ: *La reforma administrativa en España*, «Documentación Administrativa», núm. 1, Madrid, enero 1958, pág. 13.

(28) PÉREZ OLEA: *La continuidad en la reforma administrativa*, «Documentación Administrativa», núm. 29, Madrid, mayo 1960, págs. 7 y 8.

sin entrar en problemas políticos graves, no sucede lo mismo con la primera.

Para esta tendencia próxima al movimiento de reforma o identificada con él, la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 tuvo una significación fundamental. Como dice PÉREZ OLEA (29), constituye lo que pudiera llamarse texto «constitucional» de la reforma de nuestra Administración. En efecto, en ella se consagraba todos o al menos la mayor parte de los objetivos de la reforma (racionalización, normalización de impresos, mecanización, automatización, Oficinas de Información y de Iniciativas y Reclamaciones, antiformalismo, clasificación de puestos de trabajo, principio general de economía, celeridad y eficacia).

Naturalmente este movimiento de reforma administrativa se ha preocupado también del tema de los funcionarios de la Administración española, y le ha otorgado una gran importancia. Así VALLINA (30) recuerda que en alguna ocasión se ha identificado reforma administrativa con reforma de la función pública, y CARRO (31) afirma que los problemas de personal son el noventa por ciento en importancia entre los que tiene planteados la Administración. Ya hemos visto además cómo en 1958 afirmaba LÓPEZ RODÓ que uno de los planes para un futuro inmediato dentro de los de la reforma era la promulgación de un nuevo Estatuto de Funcionarios.

Nos limitamos a señalar aquí algunos de los defectos que se señalan en el régimen de personal. Son los siguientes:

1.º Necesidad de un organismo central coordinador a cuya falta se atribuía el fracaso del Estatuto de 1918 y respecto a cuya configuración se dudaba entre el sistema de Comisión y el de Dirección general (32).

(29) PÉREZ OLEA: *Ob. cit.*, pág. 15.

(30) VALLINA: *La Dirección General de la Función Pública. Su competencia*, «Documentación Administrativa», núm. 23, Madrid, noviembre de 1959, pág. 36.

(31) CARRO MARTÍNEZ: *Reivindicación y reforma del funcionariado español*, «Documentación Administrativa», núm. 64, Madrid, abril 1963, pág. 13.

(32) VALLINA: *La Dirección General de la Función Pública. Su competencia*, «Documentación Administrativa», núm. 23, Madrid, noviembre 1959, página 41.

2.º Necesidad de unificación del Cuerpo general técnico-administrativo y elevación de su nivel (33).

3.º Necesidad de un cuerpo intermedio entre el técnico y el auxiliar (34).

4.º Necesidad de efectuar una clasificación de puestos de trabajo que delimite las funciones burocráticas de las técnicas «ordenando el *status* jurídico del diverso personal al servicio de la Administración» (35).

5.º Excesiva compartimentación de la Administración con una proliferación de cuerpos especiales que tienen cada uno de ellos una serie de beneficios obtenidos en razón de la influencia social y política que cada cuerpo ha sabido acumular (36).

Como puede verse, a la hora de enfrentarse con la reforma estructural se dejan de lado los «métodos, detalles y minucias» y se olvida el apartamiento de la política que se preconizaba para atacar de frente una serie de problemas y lacras de nuestra Administración.

2. SENTIDO DE LA LEY DE BASES.

Se trata ahora de examinar en qué medida responde a cada una de estas tendencias la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado de 20 de julio de 1963.

A) *A la luz de la ciencia de la Administración como ciencia política.*

En 1961 decía GARCÍA DE ENTERRÍA (37): «La reforma de 1956, al haberse centrado sobre los aspectos jurídicos funcionales y

(33) GARRIDO: *Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública*, «Documentación Administrativa», núm. 61, Madrid, enero 1963, pág. 31.

(34) LÓPEZ HENARES: *Cuerpos y estructuras de la función pública en España*, «Documentación Administrativa», núm. 4, abril 1958, pág. 17.

(35) CARRO MARTÍNEZ: *Ordenación personal y orgánica de la Administración pública*, «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», tomo III, volumen I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 391.

(36) Vid. CARRO MARTÍNEZ: *La reforma administrativa en España*, «Documentación Administrativa», núm. 28, Madrid, abril 1960, pág. 8; y *El funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios*, «Documentación Administrativa», núm. 4, Madrid, abril 1958, pág. 7.

(37) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 206.

sobre las técnicas analíticas de rendimiento no ha obtenido aún en nuestra historia administrativa una significación decisiva en cuanto a la renovación estructural». A la vista de esta afirmación lo que se impone en relación al tema es hacerse la pregunta siguiente: ¿la Ley de Bases supone la reestructuración deseada?

Ya se ha visto más arriba (38) que para GARCÍA DE ENTERRÍA la característica básica de nuestra Administración era su debilidad, que obedecía a la ausencia de raíces históricas y llevaba consigo los defectos del *prebendalismo* y del *parasitismo*. Pues bien, la cuestión de si la Ley de Bases ofrece el apoyo suficiente para que un texto articulado resuelva estos problemas es algo que no puede contestarse rotundamente.

Desde luego una cosa es indudable y es que la Ley de Bases no supone en modo alguno un cambio total de las estructuras administrativas españolas. Se presenta, por el contrario, como una reforma que hace hincapié en varios puntos fundamentales (órgano coordinador, unificación de cuerpos generales, clasificación de puestos de trabajo, remuneraciones) y que modifica lo demás en una medida relativamente escasa (39). Desde luego esto coloca a la nueva Ley de Bases en la vieja tradición de 1918, ya que no se trata de una reforma completamente revolucionaria, pero sin que esto signifique que se acepta totalmente el antiguo sistema, ya que la regulación efectuada es suficiente para que, alterada la configuración de los centros nerviosos del sistema funcional, el texto articulado y, sobre todo, su futura aplicación lleven a cabo el remozamiento necesario de nuestra máquina administrativa.

En cuanto al *prebendalismo* y el *parasitismo* merecen una respuesta aparte. Precisamente el más positivo, o al menos uno de los más positivos avances de la Ley de Bases es la posibilidad de que desaparezca en parte el sistema prebendalista al desaparecer la retribución por medio de tasas. Es decir, que aunque en muchos puntos la Ley no modifica excesivamente el régimen de los cuerpos especiales, la retribución por medio de criterios ob-

(38) Véase *supra*.

(39) *Vid. infra* los comentarios al contenido de la Ley.

jetivos sustituyendo el vigente sistema de tasas significa la desaparición de esos sectores patrimonializados de la Administración a favor de determinados cuerpos. Claro es que no se trata de que suceda esto en la práctica en fecha inmediata, pero es preciso subrayarlo como una de las mejores posibilidades que la Ley ofrece.

Sobre el segundo de los defectos señalados por la dirección comentada, el llamado *parasitismo*, es más difícil opinar si va a ser remediado por la Ley de Bases o por las medidas que se tomen en aplicación de la misma. La incorporación efectiva de la persona (funcionario) a la organización (Administración) es algo que depende de muy variados factores y que difícilmente puede abordarse desde puntos de vista generales. En todo caso es una cuestión que depende del desarrollo de la Ley y, sobre todo, de la aplicación de los preceptos legales. Si atendemos al factor de las remuneraciones esto dependerá de la cuantía de las mismas resultante de aplicar el mecanismo legal previsto en la Base X, y además de la diferencia de remuneración entre los diversos cuerpos, ya que si éstas fueran excesivas podrían dar lugar a una cierta desmoralización. Por otra parte, una medida que puede repercutir en la incorporación o no de los funcionarios a la organización y a su espíritu es el modo en que se opere la unificación de los cuerpos generales, tanto más cuanto que son éstos los que integran a la mayor parte de los funcionarios españoles.

B) *A la luz del movimiento de reforma administrativa.*

Si se examina la Ley de Bases desde el ángulo del movimiento de reforma administrativa podrán observarse una serie de hechos interesantes.

En primer lugar, que la Ley se concibe como la continuación y en cierto modo la culminación del movimiento de reforma. Esta afirmación se apoya en dos textos de gran importancia en orden a la interpretación de la Ley. El primero de ellos es el discurso de presentación de la Ley de Bases a las Cortes por el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno. En dicho discurso se afirmaba que la Ley constituye un aspecto, quizá el más tras-

cedente, de la reforma administrativa emprendida de una manera formal por el Gobierno a partir del Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956 por el que se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia (40). El otro es la Exposición de Motivos de la misma Ley de Bases (41) que se refiere a la labor de reforma administrativa realizada y dice que ésta culmina en el perfeccionamiento del régimen aplicable a los funcionarios.

Otro hecho importante que es preciso destacar es que los principios que informan la Ley de Bases obedecen a las dos direcciones que existen dentro del movimiento de reforma. Así resulta claro que obedece a un indudable propósito político expresado en la Exposición de Motivos (42) al decir que «la materia de funcionarios exige de un modo urgente e inaplazable no ya retoques parciales, sino una total y absoluta renovación». Pero además se concibe como parte del movimiento de reforma, de una reforma encaminada a lograr el máximo rendimiento en el instrumento administrativo de la Nación (43).

Por último es preciso hacer observar que la Ley de Bases supone la subsanación, o al menos el intento de subsanar los defectos señalados por los partidarios del movimiento de reforma. Así, se subsana la ausencia de órgano coordinador, considerada como defecto de mayor bulto (44) mediante la creación de la Comisión Superior de Personal; se lleva a cabo la unificación de cuerpos, creándose los generales y entre ellos un cuerpo intermedio entre el auxiliar y el técnico; y se intenta poner límite a la proliferación de cuerpos exigiendo una Ley para la creación de cuerpos especiales (45). En cambio no parece que se haya dado dema-

(40) *Vid.* pág. 11. Manejamos la edición de la Ley de Bases del *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1963.

(41) Exposición de Motivos, I, 1 y 2.

(42) Exposición de Motivos, II, 4.

(43) Discurso del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno ante el Pleno de las Cortes en defensa del proyecto de Ley de Bases, pág. 12.

(44) Discurso del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, página 23.

(45) Estas dos últimas medidas se consideran como el logro de dos grandes objetivos en el discurso de don Luis JORDANA DE POZAS ante el Pleno de las Cortes, pág. 54.

siada importancia, al menos oficialmente, a la clasificación de puestos de trabajo (46).

3. CONTENIDO DE LA LEY DE BASES.

Llegados a este punto del estudio se hace necesario efectuar un examen del contenido de la Ley de Bases, tanto para completar lo dicho hasta ahora como para poder efectuar inmediatamente después una comparación con la legislación aplicable a los funcionarios de Administración local. Se efectúa ese examen partiendo de puntos de vista muy generales y, por tanto, subrayando los aspectos más importantes.

A) *Ausencia de excesivas innovaciones.*

Desde hace algún tiempo se ha considerado que los funcionarios españoles se encontraban en una situación de transición a la puesta en vigor de un nuevo Estatuto (47). Esta situación no se ha modificado esencialmente a la promulgación de la Ley de Bases de 20 de julio de 1963. En primer lugar, por su mismo carácter de Ley de Bases que requiere un texto articulado para su aplicación. En segundo lugar, porque la Ley mencionada no supone un cambio revolucionario en el régimen legal español de la función pública.

En efecto, la Ley de Bases en muchos de sus puntos no hace excesivas innovaciones. Así, por ejemplo, las Bases I y III exceptúan de la aplicación de la Ley a los cuerpos especiales (I, 1, y III, 3 y 4). La Base II respeta las atribuciones en materia de personal del Consejo de Ministros, los Ministros, los Subsecretarios y los Directores generales (II, 3, 1.º). La Base IV consagra el sistema seguido últimamente de convocatoria conjunta y pe-

(46) En el discurso del Ministro Subsecretario de la Presidencia ante las Cortes se dijo que las Bases V, VI (en la que se incluye la clasificación), VII y VIII no ofrecían innovaciones que justificaran que el Ministro alargase su intervención, pág. 28.

(47) *Vid.* en este sentido RODRÍGUEZ MIGUEL: *Régimen de transición para la función pública española*, «Documentación Administrativa», núms. 8-9, Madrid, agosto-septiembre de 1958, págs. 12 y sigs., donde se hace una enumeración detallada de los puntos fundamentales del régimen de transición.

río de formación de los funcionarios de cuerpos generales (IV, 1, 4.º) (48). No contiene grandes novedades la Base VII sobre derechos de los funcionarios y no son demasiado importantes las de la Base IX sobre régimen disciplinario. Además, la Base V remite a la Ley de situaciones de 15 de julio de 1954 y la Base VIII al referirse a incompatibilidades remite a otra disposición actualmente en vigor, en este caso el Decreto-ley de 13 de mayo de 1955.

Esto no supone, sin embargo, que la Ley de Bases no lleve consigo absolutamente ninguna innovación. Lo que sucede es que se ha fijado principalmente la atención en una serie de puntos básicos que sí suponen innovación y que, de dar un resultado feliz, actuarán como centros nerviosos del sistema. Estos puntos básicos son la creación de un órgano coordinador, la unificación de cuerpos generales, la clasificación de puestos de trabajo y el sistema de remuneraciones. Es necesario examinarlos separadamente, refiriéndose además al ámbito de aplicación de la Ley y a la situación en que quedan los cuerpos especiales, puntos que también es necesario examinar para obtener una visión de conjunto del sistema.

B) *Examen de los puntos más importantes.*

a) *Ámbito de aplicación.*—A este tema está dedicada la Base I de la Ley que en el número 1 dice: «Los funcionarios de la Administración civil del Estado se regirán por lo dispuesto en la presente Ley, sin perjuicio de las normas especiales que sean de aplicación en virtud de lo dispuesto en la misma».

Este primer precepto, además de referirse a la espinosa cuestión de los cuerpos especiales, plantea un problema que debe afrontarse en seguida y que no es otro que la interpretación de lo que debe entenderse por Administración civil del Estado. Lo que parece claro a primera vista es que no se aplica la Ley, por una parte, a los Ministerios militares, y por otra, a los funciona-

(48) Este sistema se encuentra en vigor a partir de las Ordenes de 17 de mayo y 8 de junio de 1960, que convocaban oposiciones conjuntas para los Cuerpos técnico y auxiliar, respectivamente.

rios que no dependan del Poder ejecutivo. Sin embargo, esta interpretación, que sería la más lógica, plantea la cuestión de si la Ley y su futuro texto articulado se deben aplicar o no a los funcionarios que dependen de las Cortes, ya que no están exceptuados expresamente y, en cambio, sí lo están los funcionarios del servicio de la Administración de Justicia (I, 2, a).

Entrando ya en el estudio de las exclusiones expresas que hace la Ley, además de los funcionarios de la Administración de Justicia, no se aplica a los funcionarios de los organismos autónomos a que se refiere el artículo 82 de la Ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas (I, 2, b). Anticipemos, en primer lugar, que no se refiere la Ley a los funcionarios de la Administración central que desempeñen plazas propias de los organismos autónomos (artículo 81 de la Ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas), sino a los propios de los organismos mencionados. Este apartado puede prestarse a una serie de confusiones en la práctica por varias causas. En primer lugar, porque resulta muy difícil actualmente diferenciar los organismos autónomos de los simples órganos de la Administración central o de las demás Entidades estatales autónomas que regula la Ley de 26 de diciembre de 1958. En segundo lugar, porque aún no se ha promulgado su Estatuto. En tercer lugar, y esto resulta más grave, porque precisamente el artículo 82, 3, de la susodicha Ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas declara supletoria la legislación de la Administración civil del Estado. A la vista de esto parece que hubiera sido de desear, al menos, que la Ley de Bases declarase la supletoriedad de su aplicación a los funcionarios de los organismos autónomos.

La siguiente excepción que contempla la Ley es la de «los funcionarios que no perciban sueldos o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos generales del Estado» (I, 2, c). El caso contemplado cubre varios supuestos. En primer lugar, los funcionarios que perciben sus retribuciones por arancel, lo que parece perfectamente normal, dadas las características que reviste normalmente su función. En segundo lugar, los funcionarios de la Administración local a los que se refiere la última parte de este trabajo. Pero además de

estos casos, si el texto articulado no lo remedia, también pueden considerarse incluídos los llamados funcionarios interinos. El texto de la Base XI que los regula no permite interpretar que *en todo caso* cubran plazas de plantilla consignadas en los Presupuestos generales, y en ninguna parte de la Ley de Bases se dice cómo se pagarán estos funcionarios. Es de suponer que en este caso no cabe que se les aplique por analogía el régimen general, como dice la Base XI, 5 (49).

El resto de la Base (números 3, 4 y 5) hace una clasificación del personal al servicio de la Administración civil central o directa que puede resumirse como sigue:

1. Funcionarios de carrera:
 - A) De cuerpos generales.
 - B) De cuerpos especiales.
2. Funcionarios de empleo:
 - A) Eventuales.
 - B) Interinos.
3. Personal contratado para la realización de tareas específicas de carácter no permanente.
4. Trabajadores contratados.

De todas estas categorías de personal los que plantean problemas de los que hay que ocuparse aquí son los interinos y el personal contratado, ya que de los funcionarios de carrera se

(49) Estos funcionarios pueden pagarse o no con cargo a los Presupuestos generales del Estado. Si no se pagan con cargo a Presupuesto esto significa que la Ley los admite legalizando esta figura, hasta ahora dudosa en nuestro Derecho.

Si se pagan con cargo a Presupuesto se producirá un retroceso respecto a la situación actual. En efecto, en el momento de redactarse este trabajo está vigente la Ley de Presupuestos para 1963-64, que en su artículo 23 dispone: «Los Departamentos ministeriales y organismos autónomos no podrán, sin autorización expresa del Consejo de Ministros, efectuar nombramiento alguno de personal interino o eventual, salvo que se trate de jornaleros, cualquiera que sea la plantilla o crédito de sus presupuestos con que hubieran de satisfacerle los sueldos o remuneraciones correspondientes».

trata extensamente más adelante y que no ofrecen problemas especiales los trabajadores ni los funcionarios eventuales que regula convenientemente la Base XI.

El problema de los funcionarios interinos es grave. En repetidas ocasiones la doctrina ha señalado su existencia como una de las mayores lacras de la organización administrativa española (50). No cabe duda, por tanto, de que la promulgación de la Ley de Bases hubiera sido un buen momento para afrontar claramente el problema. Sin embargo, se ha procedido con una gran imprecisión en la redacción de los preceptos referentes a estos funcionarios. Así vemos que no se desprende de la Ley de Bases con cargo a qué fondos van a ser retribuidos ni si van a ocupar en todo caso plaza consignada en plantilla. Pero, además, tampoco se dice a quién corresponde el nombramiento de estos funcionarios, ni cuánto tiempo podrán ejercer sus funciones dentro de la Administración (51). Por último, tampoco se alude para nada a los interinos en las disposiciones transitorias.

Esta imprecisión da lugar a que exista un cierto paralelismo entre esta categoría y otra igualmente perniciosa para la organización, si se acepta sin las debidas cautelas (52). Esta otra es el personal contratado respecto al cual la Ley precisa con criterio laudable que sólo podrá admitirse «para la realización de tareas concretas y específicas de carácter no permanente» (53).

(50) Así, JORDANA DE POZAS afirma «que la inveterada y deplorable realidad de un gran número de interinos irregularmente mantenidos durante largos años en los Departamentos ministeriales es uno de los más claros indicios de la defectuosa organización administrativa de la función pública», en discurso en defensa del Proyecto de Ley de Bases ante las Cortes; y CARRO MARTÍNEZ se ha referido como desventaja evidente a infiltraciones dentro de la función pública a través de interinidades consolidadas por vía laboral, *La reforma administrativa en España*, «Documentación Administrativa», número 28, Madrid, abril 1960, pág. 13.

(51) La Base XI, 4, dice que su nombramiento deberá ser revocado cuando la plaza sea provista por nombramiento legal, pero nada se opone a que el interino realice trabajos que no correspondan a plazas creadas legalmente y que, por tanto, no puedan ser provistas por procedimientos legales.

(52) Contra esta opinión se manifiesta LÓPEZ RODÓ, quien piensa que se debe dar curso legal a estas situaciones, *Nuevo espíritu de la burocracia*, «Documentación Administrativa», núm. 66-67, Madrid, junio 1962, pág. 19.

(53) Con esto se contradice una tendencia jurisprudencial que se incli-

El paralelismo a que se alude puede provocar una cierta dificultad en cuanto a la distinción de ambos tipos, ya que en ninguno de los dos casos tienen los funcionarios un nombramiento en regla, no se sabe con cargo a qué fondos se pagan y además es de suponer que son admitidos a la realización de trabajos por las mismas autoridades. Las diferencias parecen ser la existencia de contrato (54) y el hecho de que los contratados están en la Administración *certus an et certus quando*, mientras que los llamados funcionarios interinos permanecerán afectos a la organización administrativa *certus an et incertus quando*. Pese a que puede estimarse suficiente la existencia de contrato para diferenciar ambos tipos, parece que hubiera sido necesario establecer mayores precisiones.

b) *Organos coordinadores*.—Con el estudio de los órganos coordinadores se entra en el examen de los puntos principales, de las innovaciones importantes que deben actuar como centros nerviosos de nuestro futuro sistema de ordenación jurídica de los funcionarios. En esta materia la innovación consiste en la creación de la Comisión Superior de Personal, pero junto a ésta es preciso examinar también las competencias asignadas a los órganos que existían de antemano.

Se refiere, en primer lugar, la Ley (II, 3, 1.º) a la competencia de la línea jerárquica, esto es, al Consejo de Ministros, Ministros, Subsecretarios y Directores generales. En este punto remite a las asignadas en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. A pesar de esto es preciso observar que las competencias de algunos de estos órganos se amplían, mientras que las de otros se restringen. Así, por ejemplo, la competencia del Consejo de Ministros se ve especificada en materia de personal, ya que ha de aprobar una serie de medidas que se enumeran como de competencia de Presidencia y de Hacienda en

naba a conceder al personal contratado la permanencia en sus «cargos». Ver en este sentido Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1936.

(54) Respecto al contenido de la relación entre el personal contratado y la Administración, *vid.* DE LA VILLA: *Sobre el personal no funcionario al servicio de la Administración pública*, «Documentación Administrativa», número 54, Madrid, junio 1962, pág. 19.

la fase de propuesta. No cabe duda de que con esta especificación se amplía y robustece la competencia del Consejo. En cambio, puede afirmarse que sucede lo contrario con los Subsecretarios y Directores generales cuyas facultades se ven necesariamente disminuídas en importancia en virtud del nuevo sistema (55).

En segundo lugar, es necesario referirse a la Presidencia del Gobierno. En realidad éste es el órgano cuyas competencias se ven más ampliadas, no sólo por la creación de la Comisión Superior de Personal que preside el Ministro Subsecretario, sino porque las facultades que se le asignan como propias suponen un notable desenvolvimiento de las enumeradas en los apartados 7 y 8 del artículo 13 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. En virtud del apartado 10 del mismo artículo de la citada Ley habrá que entender que pueden delegarse ordinariamente en el Ministro Subsecretario de la Presidencia.

Las facultades en cuestión están enumeradas en la Base II, 3, 2.º, y pueden clasificarse en dos grupos: de propuesta al Consejo de Ministros y de carácter ejecutivo. Las primeras son:

- Remitir a las Cortes los proyectos de ley sobre ordenación de la función pública.
- Aprobar las plantillas orgánicas y la clasificación de puestos de trabajo de los Departamentos ministeriales.
- Creación de diplomas con especificación de los derechos inherentes a los mismos.

Las ejecutivas, por el contrario, son:

- Velar por el cumplimiento de la Ley.
- Convocar las oposiciones y resolver los concursos correspondientes a los cuerpos generales.
- Clasificar las plazas correspondientes a los cuerpos generales.

A nadie se oculta la extraordinaria importancia de estas facultades. Algunas de ellas no son más que la repetición de las

(55) *Vid.* la reglamentación de dichas facultades en los artículos 15 y 17 de la Ley de Régimen jurídico.

ya consignadas en la Ley de Régimen jurídico, pero otras, en cambio, son de un gran interés porque la cuestión de fondo puede incidir gravemente sobre la organización (56).

En tercer lugar, se refiere la Ley al Ministro de Hacienda, impropiaemente enumerado en la Base (II, 1, c), ya que debió aclararse que ejerce competencia en las materias propias de su Departamento. Efectivamente, de este tipo son las enumeradas en la propia Base (II, 3, 3.º), en la que se configuran como de propuesta al Consejo de Ministros.

Por último, hay que ocuparse de la Comisión Superior de Personal que, como ya hemos dicho, constituye la gran novedad de la Ley en esta materia. Se enumera entre los órganos competentes en asuntos de personal en el apartado e) del número 1 de la Base II y sus facultades se especifican en el apartado 4.º del número 3 de la misma. Sin embargo, su creación y composición se regulan en el número 2 de dicha Base, precepto que nos parece excesivamente detallista y minucioso para estar incluido en una Ley como la que comentamos. El interés y la urgencia con que se concibe el funcionamiento de la mencionada Comisión Superior de Personal se pone de manifiesto en la disposición final primera, que ordenaba su constitución en el plazo de un mes. Con la creación de la Comisión se satisface una de las viejas aspiraciones de los propugnadores de la reforma administrativa (57).

Los defensores de la creación de este órgano habían dudado entre dar la preferencia a un sistema de Comisión o un sistema de Dirección general (58). Se ha optado por el sistema de Comisión, aunque admitiendo la posibilidad de que ejerza funciones ejecutivas. Pero ocupémonos de la composición de la Comisión. La preside el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno. En cuanto a los miembros hay que distinguir entre los vocales natos y los restantes. Son vocales natos: 1.º Los Subse-

(56) *Vid. infra*, a propósito de la clasificación de puestos de trabajo.

(57) *Vid.* en este sentido CARRO MARTÍNEZ: *El funcionario español y el futuro Estatuto de Funcionarios*, «Documentación Administrativa», núm. 4, Madrid, abril 1958, pág. 10; y VALLINA: *La Dirección General de la Función Pública. Su competencia*, «Documentación Administrativa», núm. 23, Madrid, noviembre 1959, págs. 35 y sigs.

(58) *Vid.* en este sentido VALLINA: *Ob. cit.*, pág. 41.

cretarios de los Departamentos ministeriales; estimamos que en representación de éstos y como jefes natos del personal. 2.º Los Directores generales del Tesoro y del Presupuesto. 3.º El Presidente del Patronato y el Director del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, lo que parece lógico, dada la materia de que se trata. Los miembros restantes son un Vicepresidente, un Secretario general y tres vocales «permanentes», todos ellos designados por Decreto. Por cierto, que nos parece inconveniente la denominación de vocales «permanentes», ya que puede prestarse a confusión con la de vocales natos (59).

A la vista de todo esto no cabe duda de que se le ha dado una importancia preponderante al Ministerio de Hacienda y a la Presidencia del Gobierno. En efecto, el Ministerio de Hacienda tiene mayor número de representantes que los restantes Departamentos (un Subsecretario y dos Directores generales), mientras que, excepto los restantes Subsecretarios, los demás vocales se relacionan siempre con la Presidencia del Gobierno (60).

La Comisión Superior de Personal se ha configurado como un órgano de carácter híbrido, cuyas facultades responden a la situación de transición propia de la reforma administrativa (61). Así se manifiesta en sus competencias (II, 3, 4.º), que pueden clasificarse del siguiente modo:

1. De carácter consultivo:

— Preceptivas. Informar las disposiciones dictadas en eje-

(59) *Vid.* respecto a este punto GARRIDO: *Estructura y funcionamiento de los órganos centrales en materia de personal*, ponencia en la III Semana de Estudios sobre la Reforma administrativa, celebrada en Santander, Actas de la Semana citada editadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963, pág. 52.

(60) En el coloquio que sigue a la ponencia citada en la nota anterior se hace referencia, como una de las conclusiones, a que la Comisión debe contar con un órgano ejecutivo (Comisión permanente o ejecutiva) y a que no hay nada en la Ley de Bases que se oponga a su creación, *ob. cit.*, pág. 71.

(61) JORDANA DE POZAS: Discurso en defensa del Proyecto de Ley de Bases ante las Cortes, edición del *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1963, página 49.

cución de las competencias de Hacienda y de la Presidencia del Gobierno (62).

— De propia iniciativa. Proponer cuantas medidas estime oportunas para el buen régimen de la función pública.

2. De carácter ejecutivo:

— Ejercer aquellas competencias en materia de personal que delegue en ella la Presidencia.

Esta posibilidad de delegación es lo que da a la Comisión Superior de Personal un carácter de órgano flexible y verdaderamente útil. Sin embargo, merece algunos comentarios. En primer lugar, existe un pequeño inconveniente, que es el de suprimir el dictamen de un órgano consultivo, ya que es de esperar que la Comisión Superior de Personal no informe lo que ella misma ejecuta. En segundo lugar, existen dos puntos de dudosa interpretación. Uno es el de si esta delegación alcanza a las facultades de propuesta al Consejo de Ministros respecto a lo cual habría que pronunciarse en contrario. Otro es el de quién efectúa la delegación. Parece que ha de ser el Presidente del Gobierno (63), y no el Ministro Subsecretario de la Presidencia, ya que de poseer éste las facultades las posee a su vez por delegación (artículo 13, 10, de la Ley de Régimen jurídico). Claro es que el Ministro Subsecretario es, a su vez, el que preside la Comisión, pero sería más conveniente delimitar los conceptos en que ejerce su competencia, pues no es lo mismo que actúe como órgano unipersonal que como presidente de un órgano colegiado.

c) *Unificación de cuerpos generales.*—Es otra de las novedades de la Ley de Bases. Se examina distinguiendo la regulación sustancial del texto, de aplicación en el futuro, del problema más

(62) Con esto se acepta lo propugnado por VALLINA, en lo referente a clasificación de puestos de trabajo. VALLINA: *Ob. cit.*, pág. 42.

(63) En este sentido se pronuncia también GARRIDO: *Estructura y funcionamiento de los órganos centrales en materia de personal*, Actas de la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa celebrada en Santander, editadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963, págs. 54 y 55.

existencial y próximo de la reforma de los actuales cuerpos abordado en las disposiciones transitorias.

Sobre la novedad que supone la unificación nos encontramos en seguida con otra. La Ley emplea por primera vez la expresión «cuerpos generales», manejada hasta ahora como un difuso valor entendido (64), por lo que no puede saberse a ciencia cierta cuáles son esos cuerpos. La Ley en la Base III los clasifica del siguiente modo:

1. Técnicos:

- Con diploma directivo que desempeñarán las plazas de mayor responsabilidad.
- Sin diploma.

2. Administrativos.

3. Auxiliares.

4. Subalternos.

Las funciones de estos cuerpos se enuncian en el número 2 de la misma Base con una fórmula que supone un retroceso respecto al incumplido artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo. En efecto, la fórmula de la Ley de Bases es que estos cuerpos desempeñarán «las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa *con la excepción de las plazas reservadas expresamente a otras clases de funcionarios*». El artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo desconocía esta excepción que aquí se opera respecto a las funciones *comunes al ejercicio de la actividad administrativa*, limitándose a decir que los funcionarios técnicos y auxiliares desempeñarían las tareas de carácter predominantemente burocrático, mientras que los demás técnicos y facultativos se dedicarían a las funciones propias de su especialidad.

Se regula también, en algún caso con una minuciosidad impropia de una Ley de Bases, la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de cuerpos generales (Base IV). Los

(64) En este sentido REÑÓN-RUIZ DE ELVIRA: *La extinción de los actuales Cuerpos generales*, de próxima aparición en «Documentación Administrativa».

dos últimos puntos no merecen especiales comentarios, ya que son sólo la consagración y generalización de las funciones que venía desempeñando en la práctica el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Respecto a la selección se establece la posibilidad de un ascenso escalonado de cuerpo a cuerpo, siempre que se posea la titulación necesaria.

Cuestión distinta de esta regulación para el futuro es la integración de los actuales cuerpos en los cuatro enumerados más arriba. La disposición transitoria primera dice al respecto:

- «Los cuerpos generales Técnico-administrativos, Administrativos y Auxiliares de los distintos Departamentos ministeriales civiles, cualquiera que sea su denominación y el cuerpo de Porteros de los Ministerios civiles y los declarados a extinguir con anterioridad a la presente Ley, se declaran extinguidos a la entrada en vigor del texto articulado, debiendo pasar a integrar, *de acuerdo con su naturaleza*, los nuevos cuerpos generales que se enumeran en la Base III».

La importancia de esta disposición es extraordinaria, ya que demuestra que la unidad de la Administración que se intenta conseguir se propugna en una escasa medida, puesto que de los 198 (65) ó 199 (66) cuerpos de la Administración española sólo 50 pueden considerarse generales (67), con lo que la fragmentación persiste respecto a los 150 restantes (68).

Además, no se puede por menos de hacer notar la falta de claridad y precisión de esta disposición. En primer lugar, porque emplea la expresión cuerpos generales y efectúa después una

(65) Según la estimación de LÓPEZ HENARES: *Cuerpos y estructuras de la función pública en España*, «Documentación Administrativa», núm. 4, Madrid, abril 1958, pág. 21.

(66) Según la estimación de CARRO MARTÍNEZ: *El funcionario español y el futuro Estatuto de Funcionarios*, «Documentación Administrativa», número 4, Madrid, abril 1958, pág. 7.

(67) Según la estimación aproximativa de RENÓN-RUIZ DE ELVIRA: *La extinción de los actuales Cuerpos generales*, cit.

(68) *Vid.*, además, en esta materia, GARCÍA PASCUAL: *Los Cuerpos de funcionarios de la Administración pública española*, Madrid, 1960.

enumeración. Desde luego actualmente no existe un criterio claro para saber cuáles son cuerpos generales o no lo son, ya que la expresión «cuerpos generales» era hasta ahora un simple valor entendido; pero, además, el hecho de efectuar una enumeración no es muy acertado, lo que se pone de manifiesto concretamente en el caso de los subalternos, de los que sólo se enumeran los Porteros de los Ministerios civiles, no incluyendo otros cuerpos del mismo carácter.

La mecánica de integración no plantea problemas de singular relieve respecto de los cuerpos especiales, los subalternos e incluso —con alguna reserva— de los auxiliares (69). Pero no sucede lo mismo con los cuerpos de nivel técnico, respecto a los cuales el peligro de la falta de criterio para efectuar la integración se manifiesta en que no se alude a la exigencia de títulos, lo que podría dar lugar a la consagración de situaciones de hecho, no todas ventajosas para el buen funcionamiento de la Administración. Lo mismo que de la titulación puede decirse del requisito de que exista una oposición, ya que, en la disposición, no hay nada que se oponga a la integración en los futuros cuerpos de los interinos actuales.

El único criterio que ofrece la disposición es el de la «naturaleza» de los cuerpos, pero, sobre ser muy vago (70), ofrece el inconveniente de que no podrá saberse cuál es esa naturaleza hasta efectuar una verdadera, seria y rigurosa clasificación de puestos de trabajo. En todo caso es preciso rechazar criterios indiscriminatorios, como el paso global de los actuales funcionarios técnicos al cuerpo técnico o al cuerpo administrativo (71), ya que esto supondría una falta de vitalidad del nuevo cuerpo conjunto contraria a lo propugnado hasta ahora (72).

(69) FERNÁNDEZ LÓPEZ y otros: Comunicación a la ponencia *La unificación de cuerpos: posibilidades y desarrollo*, Actas de la III Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa, celebrada en Santander, editadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963, pág. 196.

(70) De «simple entelequia inoperante» fué calificada por FERNÁNDEZ LÓPEZ y otros: *Ob. cit.*, pág. 197.

(71) FERNÁNDEZ LÓPEZ y otros: *Ob. cit.*, págs. 198-199.

(72) *Vid.* al respecto GARRIDO: *Necesidad y obstáculos de la reforma de*

d) *Clasificación de puestos de trabajo*.—Este punto plantea otra de las cuestiones importantes y básicas de la regulación de la Ley, que no supone más que una insistencia en lo ya dispuesto por el inoperante artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo (73).

La Ley de Bases empieza por emplear respecto al tema una terminología confusa, ya que, aunque en algún punto se refiere a clasificación de cuerpos (Exposición de Motivos, III, 4) con lo que parece aludir a las remuneraciones, de todas formas emplea indistintamente la expresión *clasificación de plazas* (Exposición de Motivos, III, 4; Base II, 3, 2.º E; Base III, 2) y *clasificación de puestos de trabajo* (Base II, 3, 2.º Aa, y Base VI, 1). En cierto sentido podría interpretarse que al hablar de plazas la Ley se refiere más bien al puesto desde el punto de vista del funcionario que lo ocupa y al hablar de puestos de trabajo al centro de competencias, pero esta interpretación aparece vedada por la redacción del número 2 de la Base III (74).

Pero, dejando aparte el problema terminológico, es preciso entrar en la cuestión de fondo. La Ley se ocupa del problema en la Base VI, donde se declaran los principios y propósitos a que obedece la clasificación. Ambos se encuentran completamente en la línea de la reforma administrativa. Así se enumeran como principios en que debe inspirarse los de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo. El propósito es conseguir, sin detrimento de la función pública, una reducción de plantillas, con la consiguiente disminución del gasto público. El procedimiento que se sigue, bastante complicado para que responda al principio de celeridad que anunciaba el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo, es el siguiente: la clasificación la realizan materialmente las Secretarías generales Técnicas (artículo 19, 3, de la Ley de Régimen jurídico), quienes la

la *función pública*, «Documentación Administrativa», núm. 61, Madrid, enero de 1963, pág. 20.

(73) En el único sitio, que sepamos, donde se ha realizado algo parecido a una clasificación de puestos de trabajo es en el Ministerio de Obras Públicas, por Orden de 28 de mayo de 1959.

(74) «... plazas reservadas expresamente... en la correspondiente clasificación realizada conforme a lo que prescribe la Base VI».

someten a la consideración y visto bueno del Ministro. (Suponemos que habrá que interpretar en este sentido la Base VI, 1, que dice que todos los centros y dependencias *formarán* las plantillas en las que constarán los puestos de trabajo). Una vez realizada se pasa a la Comisión Superior de Personal, que emite su informe (Base II, 3, 4.º) y la eleva a la Presidencia del Gobierno (75). La Presidencia «clasifica las plazas correspondientes a los cuerpos generales» (Base II, 3, 2.º, E) y hecho esto lo eleva al Consejo de Ministros que lo aprueba (Base II, 3, 2.º Ab). Al regular este complicado procedimiento se ha olvidado incluir alguna norma en las disposiciones transitorias que establezca un plazo para llevarlo a cabo.

En esta regulación se contemplan dos de los objetivos mencionados por HEREDERO (76) :

- Establecer qué puestos tienen naturaleza predominante burocrática, técnica y facultativa (77).
- Establecer las necesidades de personal resultantes.

En cambio, no se hace referencia alguna a lo que es más importante, la repercusión en el régimen de personal, a lo que se refiere también HEREDERO (78) en tercer lugar, y respecto a lo que manifiesta CARRO (79), que la clasificación de puestos de trabajo introduce unos criterios simplificadores del panorama burocrático, ordenando el *status* jurídico del diverso personal al servicio de la Administración.

Y éste es, precisamente, el punto más interesante, ya que actualmente la operación de distribuir las funciones y competencias

(75) Suponiendo que la Presidencia no haya delegado esta facultad en la Comisión.

(76) HEREDERO: *La clasificación de puestos de trabajo en la Administración pública*, «Documentación Administrativa», núm. 41, Madrid, mayo 1961, página 38.

(77) HEREDERO operaba sobre el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo.

(78) HEREDERO: *Ob. y loc. cit.*

(79) CARRO MARTÍNEZ: *Ordenación personal y orgánica de la Administración pública*, «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», tomo III, volumen I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 391.

administrativas se realiza bajo la presión de intereses de cuerpos, que no siempre coinciden con el interés general (80).

Desde luego, la clasificación no debe verse como algo que venga a desmontar el sistema actual, sino como un elemento superpuesto a la distinción entre cuerpos generales y especiales (81). A la vista de esto puede preverse que los principales problemas a los que dará lugar la clasificación son los siguientes (82):

- 1.º Delimitación de puestos de trabajo correspondientes a funcionarios de cuerpos generales y de cuerpos especiales. Depende en buena parte de la interpretación que se dé al precepto de la Base II, 3, 2.º E, según el cual la Presidencia clasificará las plazas correspondientes a cuerpos generales. Si se entiende que distinguirá entre las de técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos el precepto carecería de consecuencias importantes. No sucedería lo mismo si la Presidencia delimitara los puestos de trabajo correspondientes a funcionarios de cuerpos generales y de cuerpos especiales.
- 2.º Fijación de los puestos correspondientes a técnicos con diploma.
- 3.º Delimitación de los correspondientes al cuerpo administrativo.

e) *Remuneraciones*.—El último punto clave al que hay que referirse es el de las remuneraciones, en el que la Ley introduce un cambio de sistema de gran importancia, ya que con él se aborda un problema, que es, como ha dicho GARRIDO (83), a escala menor, el mismo gran problema de redistribución de la renta nacional que actualmente tienen planteado todos los Estados.

(80) GARRIDO: *Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública*, «Documentación Administrativa», núm. 61, Madrid, enero 1963, pág. 16.

(81) GARRIDO: *Clasificación de puestos de trabajo*, exposición del tema en la III Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa celebrada en Santander, Actas de la Semana citada, editadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963, pág. 126.

(82) GARRIDO: *Ob. cit.*, pág. 127.

(83) GARRIDO: *Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública*, cit., pág. 12.

La necesidad de una regulación diferente de la actual era palpable, ya que resultaba necesario remediar varios de los inconvenientes de la Ley de tasas y exacciones parafiscales de 26 de diciembre de 1958 (84). En primer lugar, era preciso adaptar las remuneraciones presupuestarias al nivel de vida actual. En segundo lugar, acabar con un sistema según el cual el funcionario veía depender su remuneración de los derechos que se cobraban al participar en los asuntos de su gestión específica. Por último, se trataba también de remediar las injustas desigualdades de remuneración entre funcionarios de análoga titulación y cometidos similares (85).

El sistema de la Ley, regulado en la Base X, aprobada en la Comisión de las Cortes por muy escasa mayoría (86) es el siguiente. Se establece un sueldo base igual para todos los funcionarios, cuya cuantía se determinará por Ley, a propuesta de Hacienda. A este sueldo se aplicará un coeficiente multiplicador variable según los cuerpos. Los límites máximos y mínimos se determinarán igualmente por Ley a propuesta de Hacienda y el

(84) El tema ha suscitado en repetidas ocasiones la atención de la doctrina. Vid. GUAITA: *Revocación de actos declaratorios de derechos en materia de personal*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, marzo 1962; y *Los sueldos de la Administración española*, «Revista de Administración Pública», núm. 39, Madrid, septiembre-diciembre 1962, páginas 487 y sigs. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961; y MARTÍN DÍEZ-QUIJADA: *La remuneración de los funcionarios públicos*, «Revista de Administración Pública», número 39, Madrid, septiembre-diciembre 1962, págs. 159 y sigs.

(85) A propósito de esto no está de más poner de manifiesto algo que es perfectamente claro, pero a lo que no se ha aludido hasta ahora. En la aplicación del sistema de tasas se dan desigualdades entre funcionarios de Ministerios distintos. Estas desigualdades se deben a la cantidad de tasas que ingresen en cada Ministerio y al diferente número de funcionarios entre los que haya de repartirlas. Pero se deben también, y muy principalmente, al *sistema de reparto* que exista en cada Departamento. El olvido de este factor hace que, paradójicamente, se considere injusta la situación que se da en Departamentos donde es más justo el sistema de reparto entre los diferentes Cuerpos y las diferentes categorías de funcionarios.

(86) JORDANA DE POZAS: Discurso de defensa del Proyecto de Ley de Bases ante las Cortes, edición del *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1963, página 49.

coeficiente multiplicador se fijará por Decreto, a propuesta del mismo Departamento. A esto hay que añadir las pagas extraordinarias, los trienios y los complementos de sueldo que son tres: de destino, según las funciones desempeñadas; de dedicación especial (87), y familiar. Todavía podrán percibirse indemnizaciones, gratificaciones e incentivos. El sistema se completa con el precepto contenido en la Base X, 1, según el cual los funcionarios no podrán ser remunerados más que por los conceptos determinados en la Ley de Bases y en la de retribuciones.

Para hacer frente a estas atenciones la disposición final segunda establece que el Gobierno podrá introducir cuantas modificaciones sean necesarias en la aplicación de todos los fondos presupuestarios, extrapresupuestarios y de tasas y exacciones parafiscales que se destinen a remuneraciones del personal. Al hablar de tasas será necesario pensar que se refiere sólo a las percibidas por los Departamentos ministeriales, ya que los organismos autónomos que también las perciben (Ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas, 23, 2.º D) están excluidos de la aplicación de la Ley.

La innovación introducida es importante, no tanto porque el sistema sea objetivo y justo, lo que ya es interesante de por sí, sino sobre todo por la incidencia que supone en la organización, especialmente en cuanto afecta a los cuerpos especiales. Tema del que se trata a continuación.

f) *Referencia a los cuerpos especiales.*—La Ley de Bases se ocupa de los cuerpos especiales para definirlos, poner límites a su creación, y declarar el derecho que le es aplicable. Veamos cada uno de estos tres puntos.

Se les define del siguiente modo: son funcionarios de cuerpos especiales aquellos que ejercen actividades que constituyen el ob-

(87) La referencia a un complemento de «dedicación especial» da lugar a que se entienda que la dedicación normal no se identifica con la plena dedicación. En este sentido, CARRO MARTÍNEZ: *Dedicación a la función pública*, ponencia en la III Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa, celebrada en Santander, Actas de la Semana citada editadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963, página 82.

jeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada (Base III, 3). No se puede por menos de llamar la atención sobre lo impreciso de tal definición ya que existen casos de funcionarios que ejercen actividades que son contenido de una peculiar carrera y no tienen por qué ser de cuerpos especiales. Por ejemplo, los que informan las disposiciones de carácter general en las Secretarías generales Técnicas, según el artículo 130 de la Ley de Procedimiento administrativo.

En la misma Base se establece que su creación deberá hacerse por la Ley. La intención de la medida es laudable y jurídicamente es correcta pero puede ser burlada fácilmente a través de la Ley de Presupuestos, dado su carácter ordinario y periódico.

Por último la Ley de Bases declara las disposiciones por las que se rigen (Base III, 4). Estas son: 1.º Sus disposiciones específicas. 2.º Las Bases VII (Derechos), VIII (Deberes e incompatibilidades), IX (Régimen disciplinario) y X (Remuneraciones). 3.º Otras disposiciones de la Ley que se refieran a los mismos. En éstas habría que incluir la clasificación de puestos de trabajo.

Con estos preceptos que reconocen la facultad de los cuerpos especiales de regirse por sus disposiciones específicas, la misión y función que cumplen los cuerpos especiales en la Administración española se ven afectadas en cuanto que se atacan los dos defectos más perniciosos del sistema actual. Tales son el proceso de conquista del organismo administrativo por un grupo de oligarquías, elegantemente descrito por NIETO (88), y el fenómeno de prebendalismo o patrimonialización de sectores administrativos a favor de estos cuerpos, de lo que se ha ocupado GARCÍA DE ENTERRÍA (89).

El primer punto es atacado por la clasificación de puestos de trabajo. La Ley da una buena base en este sentido, ya que si se

(88) NIETO: *Administración y burocracia*, «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», tomo III, 1.º, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, páginas 370-371.

(89) *Vid. supra* el epígrafe «La reforma preconizada por la ciencia de la Administración como ciencia política».

realiza una seria y auténtica clasificación, al delimitar las «plazas» correspondientes a los cuerpos generales, por exclusión, las demás y sólo ellas quedarán para los cuerpos especiales. El segundo punto es atacado por el sistema de remuneración. No se trata de que los funcionarios de cuerpos especiales resulten perjudicados económicamente, sino de la posibilidad que ofrece la Ley de que no patrimonialicen por medio de las tasas un sector administrativo en beneficio suyo y en perjuicio, por tanto, del administrado que paga las tasas, de los cuerpos generales y, lo que es más importante, del interés público.

III. REGIMEN COMPARADO DE LA LEY DE BASES Y EL REGLAMENTO DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

Al estudiar este epígrafe se cumple el tercero de los propósitos enunciados al comienzo del trabajo. Se trata de examinar las normas que rigen respecto a los funcionarios de las Corporaciones locales con objeto de potenciar las soluciones que puede ofrecer esta regulación a efectos de la redacción del texto articulado de la Ley de Bases de 20 de julio de 1963.

1. CARÁCTER DE AMBAS FUENTES DE DERECHO FUNCIONARIAL.

Para ello es preciso subrayar el diverso carácter de ambas normas sobre derecho de funcionarios, con objeto de proceder con las debidas reservas, ya que las situaciones son distintas aunque en algún punto presentan coincidencias. Se examinan, pues, las diferencias y coincidencias de ambas fuentes.

A) *Diferencias entre ellas.*

Entre los dos textos a examinar, Ley de Bases de 20 de julio de 1963 y Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952 (90), existen, como no puede ser menos, una serie de diferencias importantes.

(90) Se carece de un estudio monográfico sobre este Reglamento. Las obras que se ocupan de él lo hacen con un carácter puramente exegético

La primera de ellas estriba en el rango legal. El texto referente a la Administración central es una Ley de Bases que habrá de desarrollar una ley posterior, mientras que el aplicable a los entes locales es una norma reglamentaria dictada en ejecución de la Ley de Régimen local que regula esta materia en sus artículos 319 y siguientes. La segunda diferencia, igualmente evidente, es la distinta realidad política, social y jurídica de la Administración central y la territorial o local. De un modo especial hay que llamar la atención sobre el hecho de que en el primer caso estamos ante una sola persona jurídica y en el segundo, ante una pluralidad. Por último hay que señalar también que la Ley de Bases es resultado en buena parte del movimiento de reforma administrativa, mientras que el Reglamento es sólo la expresión de un deseo de ordenación jurídica de la materia, no vinculado a este movimiento reformador (91).

B) *Coincidencias.*

A pesar de las diferencias expuestas y que resultan obvias, existen las suficientes coincidencias como para justificar esta parte del trabajo.

y sin ninguna sistematización. Vid. ABELLA: *Reglamento de Funcionarios de Administración local*, Madrid 1953; y MARQUÉS CARBÓ: *Reglamento de Funcionarios de Administración local*, Sugrañes Hnos., Tarragona, sin fecha.

(91) No obstante, durante los últimos años y, por supuesto, después de la promulgación del Reglamento, se ha desarrollado relativamente la aplicación de las técnicas de eficiencia a la Administración local. Vid. en este sentido PEREIRA GARCÍA: *El Secretario de las Corporaciones locales ante las nuevas tendencias de la Administración*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 94, Madrid, julio-agosto 1957, págs. 523 y sigs.; y *Hacia una racionalización de la Administración local*, «Revista de Administración Pública», núm. 27, Madrid, septiembre-diciembre 1958, págs. 203 y siguientes. CARRASCO BELINCHÓN: *Relaciones humanas y Administración local*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 105, Madrid, mayo-junio 1959, págs. 362 y sigs.; y *La programación en las Corporaciones locales*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 114, Madrid, noviembre-diciembre 1960, págs. 801 y sigs.; y *La jefatura administrativa en las Corporaciones locales*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 110, Madrid, marzo-abril 1960, págs. 161 y sigs.; y BLANCO DE TELLA: *La proyección de los servicios de O. y M. en la Administración local*, «Documentación Administrativa», núm. 19, Madrid, julio 1959, págs. 29 y sigs., y *Notas sobre*

La Ley de Bases y el Reglamento de Funcionarios de Administración local tienen en común lo siguiente: en primer lugar, el carácter genérico de ambos textos legales. La Ley de Bases necesita ser desarrollada por el texto articulado posterior. Igualmente el Reglamento de Funcionarios de Administración local opera, a pesar de su rango legal más humilde, como norma genérica coordinadora, ya que, según su disposición adicional 4.^a, las Corporaciones locales aprobarán los reglamentos de sus funcionarios dentro de las normas y limitaciones establecidas. Pero además coinciden en la modificación que intentan establecer respecto a las situaciones anteriores. Ya se ha examinado el modo como trata esta cuestión la Ley de Bases y lo que ha conseguido modificar. En cuanto al Reglamento, es preciso subrayar con GALLEGO Y BURÍN (92) que uno de sus aspectos más importantes es el de que representa la organización de todo funcionariado local, a diferencia de la reglamentación anterior, que inspiraba la redacción de textos específicos (Reglamento de funcionarios municipales de 23 de agosto de 1924, provinciales de 2 de noviembre de 1925, administrativos de 14 de mayo de 1928).

Es a la vista de estas coincidencias y diferencias como hay que valorar la utilidad del presente estudio. El Reglamento de Funcionarios de Administración local da, a nivel más bajo que el de una ley, una serie de normas a desarrollar después por las Corporaciones. La utilidad de su estudio se desprende precisamente de esto, de que da principios a desarrollar después por otros reglamentos. Pero estos principios se formulan a más bajo nivel que los de la Ley de Bases, por lo que pueden extraerse soluciones de ellos a efectos de redactar el texto articulado.

función y técnica de los organigramas. Una aplicación en el ámbito local, «Documentación Administrativa», núm. 26, Madrid, febrero 1960, págs. 23 y siguientes.

(92) GALLEGO y BURÍN: *Contenido orgánico del nuevo Reglamento de Funcionarios*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 74, marzo-abril 1954, págs. 203-204.

2. EL RÉGIMEN DE FUNCIONARIOS EN AMBAS DISPOSICIONES.

A). *Definición y clasificación.*

Al entrar en el examen concreto de los diversos regímenes la primera cuestión que se plantea es la de saber cómo se definen y clasifican los funcionarios en el Reglamento. Con ello se abordan tres problemas: la definición, la clasificación con la delimitación de funciones, y el procedimiento de integración de los funcionarios en las diferentes categorías.

a) *Definición.*—El artículo 1.º del Reglamento da una definición tomada del artículo 319 de la Ley de Régimen local, según la cual «serán funcionarios de Administración local los que en virtud de nombramiento legal desempeñen en las Entidades u organismos que la constituyen servicios de carácter permanente, figuren en las correspondientes plantillas y perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo a los presupuestos respectivos».

Pese a los defectos que puedan achacarse a esta definición, lo cierto es que es la única que ofrece el ordenamiento jurídico-administrativo español, ya que la definición de funcionarios de los organismos autónomos que da el artículo 82 de la Ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas no es más que una transcripción de ésta. La Ley de Bases ha rehuído el problema y, sin hacer definiciones, se ha limitado a declarar su propio ámbito de vigencia. Esto parece ser un propósito deliberado de los redactores, ya que por la Comisión dictaminadora de las Cortes se rechazó una propuesta de definir cada una de las clases de funcionarios (93).

En cuanto a la posibilidad de que se formulara una definición en el texto articulado, hay que manifestarse en contra en este caso, precisamente por estimar que está claro el propósito de la Ley de Bases de rehuir la cuestión. Definir a los funcionarios de la Administración central o directa sería ir contra el sistema que ha arbitrado la Ley de Bases.

(93) JORDANA DE POZAS: Discurso en defensa del Proyecto de Ley de Bases ante las Cortes, edición del *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1963, página 47.

b) *Clases de funcionarios. Delimitación de sus funciones.*—Ya se ha visto anteriormente cómo en este punto la Ley de Bases distingue funcionarios de carrera (de cuerpos generales y de cuerpos especiales), funcionarios de empleo (eventuales e interinos), personal contratado, y trabajadores contratados sometidos a la legislación laboral.

En el ámbito local la clasificación que establece el Reglamento es mucho más minuciosa y casuística, pero quizá por eso más realista. Hay que advertir que esta clasificación no se aplica en todo caso, ya que, según la disposición adicional 2.^a, las Corporaciones que, por motivos muy fundados, prefieran mantener una clasificación distinta podrán hacerlo, previa autorización del Ministerio de la Gobernación.

Pero, dejando aparte este supuesto excepcional, es preciso referirse a la clasificación formulada en el artículo 320 y siguientes de la Ley de Régimen local y en el título preliminar del Reglamento. Esta clasificación es como sigue:

1. Funcionarios en propiedad. La Ley de Régimen local los clasifica (artículo 320) en administrativos, técnicos, de servicios especiales y subalternos. A su vez el Reglamento distingue, dentro de los administrativos, entre escala técnico-administrativa y auxiliar (artículo 227).
2. Interinos. Son los que ocupan vacante de plantilla mientras no esté provista por un funcionario en propiedad (artículo 2.º, 3). Nótese que aquí se hace la precisión, que no existe en la Ley de Bases para la esfera central, de que los interinos ocupan vacantes de plantilla.
3. Accidentales. Los que circunstancialmente desempeñan plaza cubierta por otro funcionario (artículo 2.º, 4). Este es un caso que no está previsto en la Ley de Bases.
4. Habilitados. La Corporación los habilita para que desempeñen las funciones a tenor de las normas relativas a cada grupo o especialidad de funcionarios. Esta es una figura excepcional y peculiar del Reglamento, ya que se da cuando el Ayuntamiento no pueda sostener la plaza en plantilla (artículo 3.º), por lo que no resulta aplicable a la esfera central.

5. Temporeros y eventuales. Los primeros son administrativos y los segundos no, pero ambos se admiten para realizar trabajos extraordinarios, imprevistos o transitorios, lo que se establece con una serie de limitaciones (artículo 6.º).
6. Personal afecto a órgano especial de gestión, o empresa privada o mixta (94) (artículo 7.º).
7. Personal contratado (artículo 8.º).
8. Obreros (artículo 5.º, 1).

La clasificación y conceptualización de todo este personal ofrece una serie de positivas ventajas que sería bueno incorporar al texto articulado que desarrolle la Ley de Bases.

En primer lugar nos encontramos con que la regulación de los temporeros o eventuales se ha efectuado mejor que la de los funcionarios de empleo, que vienen a ser su equivalente en la esfera central. Sobre esta categoría de personal dice MEDINA (95) que la admisión de temporeros y eventuales en la práctica administrativa de hoy constituye una de las corruptelas más frecuentes de la Administración local y opina que no se perdería mucho con la desaparición de la figura, ya que los supuestos que pretende cubrir están asegurados con la posibilidad de contratar prestaciones individuales que da el artículo 8.º Aun estando de acuerdo con MEDINA, lo que no cabe duda es que, admitida la figura, resulta conveniente establecer limitaciones. El Reglamento las establece en los números 2 y 3 de su artículo 6.º, y consisten en que será preciso acreditar la necesidad de su admisión mediante expediente previo con informe del Jefe del Servicio, el Interventor, el Secretario y la Comisión de Hacienda. En el acuerdo resultante se hará constar la cantidad a invertir, el número de temporeros y eventuales, su retribución y el plazo de terminación del servicio. Si se paga durante dos años a temporeros

(94) Sobre esta clase de personal, *vid.* CLAVERO: *Los gastos de personal en las Administraciones locales*, «Revista de Administración Pública», número 23, Madrid, mayo-agosto 1957, pág. 284.

(95) MEDINA: *El personal contratado en la Administración local*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Madrid, enero-febrero 1961, núm. 111, págs. 19 y sigs.

y eventuales la Corporación está obligada a convocar oposición para cubrir las plazas en propiedad. No estaría de más establecer un control en la admisión de interinos en la Administración central.

Otra ventaja que ofrece esta legislación es la de determinar claramente qué régimen se aplica al personal, lo que no sucede en la Ley de Bases. Así se especifica que los obreros (96) y el personal contratado están sometidos a una relación administrativa (artículos 5.º, 2, y 6.º, 4, respectivamente), mientras que los temporeros y eventuales y el personal de los órganos de gestión especiales o de las empresas privadas y mixtas se someten al régimen laboral (artículos 6.º, 4, y 7.º, 2).

Pero de todas las ventajas que ofrece la legislación de Régimen local la mayor, con mucho, es la delimitación de funciones entre los técnicos y los administrativos. Frente a la vaguedad que hemos apreciado en la Ley de Bases (III, 2 y 3), la Ley de Régimen local dispone claramente en su artículo 321 que los administrativos dedican su actividad a la gestión de los fines generales de las Entidades u organismos de carácter local, mientras que los técnicos ejercen una actividad que precisa título universitario o de Escuela Superior.

c) *Integración de cuerpos.*—Por último, es preciso referirse dentro de este apartado a la integración de cuerpos, esto es, a la solución que dió el Reglamento al problema del paso de la situación anterior a la nueva regulación de funcionarios. Frente a la vaguedad de la Ley de Bases en su disposición transitoria 1.ª, el Reglamento resuelve correctamente el problema.

Es necesario distinguir dos aspectos, la integración de cuerpos propiamente dicha y la cuestión de los derechos adquiridos. El primer aspecto aparece contemplado y resuelto en la disposición transitoria 2.ª, de acuerdo con la cual las Corporaciones disponían de un año para normalizar la situación de su personal, advirtiéndoles que convocaran con carácter restringido plazas para los interinos, temporeros y eventuales, *pero plazas*

(96) *Vid.*, respecto al tema, ARCE: *El obrero de plantilla en la Administración local*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 125, septiembre-octubre 1962, págs. 693 y sigs.

que no requirieran título. Se les dispensaba de edad, pero no del procedimiento de selección.

Respecto a la cuestión de los derechos adquiridos, hay que subrayar con NIETO (97) que la disposición final 1.^a del Reglamento aborda el problema con claridad y decisión. Se define primero lo que se considera derecho adquirido (cuantía del sueldo consolidado, ocupación en propiedad de la plaza actual o de aquella a la que hubiera debido acceder automáticamente, categoría, honores y tratamientos), y lo que no es derecho adquirido (simples expectativas), declarándose que el Reglamento no alterará de ningún modo los derechos adquiridos legítimamente por los funcionarios.

Este tema no se contempla en parte alguna en la Ley de Bases. Es de esperar que, de afrontarlo el texto articulado, lo haga al menos con la decisión y claridad apreciados en la legislación de Régimen local.

B) *Plantillas, escalafones y clasificación de puestos de trabajo.*

Es necesario hacer referencia a estos temas para observar tanto las coincidencias como las discrepancias que presentan en una y otra legislación.

En cuanto a las plantillas, nos encontramos un punto de coincidencia notable. Tanto la Ley de Bases como el Reglamento tienden a restringirlas. Así la Ley, en la Base VI, 1, se refiere a la posibilidad de reducir las a efectos de disminuir el gasto público, mientras que el artículo 10 del Reglamento prescribe que se formarán con rigurosa austeridad a fin de atender los servicios con el mínimo de prestaciones. En ambos casos se trata de una preocupación por el aspecto financiero del problema. Quizá hubiese sido más conveniente limitar de un modo más riguroso la posibilidad de servirse de personal que no figure en plantilla, ya que a la larga el gasto sería el mismo y no se producirían situaciones de dudosa validez y justicia.

(97) NIETO: *Los derechos adquiridos de los funcionarios*, «Revista de Administración Pública», núm. 39, Madrid, septiembre-diciembre 1962, página 258.

En cuanto a los conceptos de plazas y de puestos de trabajo, ya se ha visto la equívoca forma en que los maneja la Ley de Bases. El Reglamento no conoce el concepto de puesto de trabajo, y se refiere por tanto sólo al de plaza, pero lo maneja oscuramente de tal forma que puede confundirse con los de empleo o cargo. Tal sucede en los artículos 10 y 12.

Por último hay que referirse también a los escalafones, no regulados en la Ley de Bases y sí en el Reglamento. El futuro de los escalafones es dudoso en la Administración central. Parece bastante probable que se mantenga respecto a los cuerpos especiales, pero quizá no suceda lo mismo con los cuerpos generales, en los que no se sabe qué sentido tendrán después de la unificación.

C) Selección e ingreso (98).

Respecto a esto hay que referirse a tres puntos: condiciones generales de capacidad, oposiciones y nombramientos. En cuanto a lo primero nos encontramos que la Ley remite en su Base V al texto articulado. En cambio el Reglamento hace una enumeración de estas condiciones generales de capacidad. No vamos a referirnos más que a una de ellas, puesto que las demás son las comunes. La que nos interesa es la enumerada en segundo lugar en el mencionado artículo 19: «No hallarse incurso en ninguno de los casos enumerados en el artículo 36». No nos interesan todos ellos, puesto que algunos no pueden aplicarse en absoluto a la Administración central, pero sí algunos. Por ejemplo, no sería inútil meditar acerca de los números 3.º y 4.º del artículo 36, que establecen la incapacidad de los parientes por consanguinidad y afinidad del Presidente o de los miembros de la Corporación, por si fuera posible establecer incapacidades similares en la Administración central.

En cuanto a la selección en sí hay que subrayar la posibilidad de acceso a los funcionarios de los cuerpos inferiores que esta-

(98) *Vid.*, respecto al tema, el trabajo redactado con fines prácticos de BARROS MARTÍNEZ: *Provisión de plazas de funcionarios de Administración local*, Madrid, Alcubilla, sin fecha.

blece la Ley y no el Reglamento. Por último, respecto a los nombramientos, no regulados en la Ley de Bases, hay que señalar que sí se regulan en el Reglamento y no sólo los nombramientos en propiedad, sino también los interinos. Ya que la Ley de Bases ha aceptado esta categoría, no estaría de más que se regulara ese punto concreto y no se dejara bajo la rúbrica general de aplicación del régimen común por analogía, como dice, *in fine*, la Base XI.

D) *Incompatibilidades y situaciones.*

Se tratan muy brevemente estos dos aspectos, ya que la Ley de Bases no los regula, remitiendo para las incompatibilidades al Decreto-ley de 13 de mayo de 1955 (Base VIII, 4) y para las situaciones a la Ley de 15 de julio de 1954 (Base V, 2, último párrafo).

No obstante, hay que recordar dos cosas. 1.º Que es preciso estimar con SERRANO (99) que los artículos 38 y 39 del Reglamento de Funcionarios de Administración local son más precisos en sus calificaciones y en los efectos derivados de la situación de incompatibilidad que la legislación de la Administración central. 2.º Que hay que estimar igualmente con VALLINA (100) que en la regulación que hace el Reglamento de las situaciones administrativas se aprecia una cierta superioridad sobre la legislación aplicable a los funcionarios de la Administración central (101).

(99) SERRANO GUIRADO: *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*, «Revista de Administración Pública», núm. 19, enero-abril 1956, página 117.

(100) VALLINA: *Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos*, «Revista de Administración Pública», núm. 39, Madrid, septiembre-diciembre 1962, pág. 468.

(101) Respecto a las situaciones en relación a la Administración local, véase GAJA MOLIST: *Una situación a desaparecer; la excedencia especial*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 121, Madrid, enero-febrero 1962, páginas 46 y sigs.; y CEVA: *La excedencia especial por razón de matrimonio en las Corporaciones locales*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 128, Madrid, marzo-abril 1963, pág. 195.

E) *Deberes y derechos.*

Este punto es el que ofrece mayores coincidencias en la regulación de la Ley de Bases y del Reglamento de Funcionarios de Administración local.

En cuanto a los deberes, existe una identidad casi total entre ambas regulaciones. Las diferencias, que son muy pequeñas, consisten en que en la enumeración del artículo 74 del Reglamento no se contiene el deber de residencia, aunque está considerado como deber y en tal concepto se menciona en el artículo 102 al tratar de las faltas. Otras diferencias son que en el mencionado artículo 74 se incluyen como deberes la formación profesional (74, 6), la abstención (74, 7) y la cooperación con los demás funcionarios (74, 8). Como puede verse, ya en 1952 el Reglamento de Funcionarios de Administración local se refería a un deber muy próximo al contenido de las relaciones humanas, introducidas en tal concepto en España por el movimiento de reforma administrativa.

En cuanto a los derechos, no es preciso referirse a los económicos, que constituyen una importante innovación de la Ley de Bases y que como tales se han estudiado anteriormente. Por otra parte no parece que se desprendan conclusiones muy útiles de la comparación en esta materia, recientemente reformada en las Corporaciones locales (102). La enumeración de los restantes derechos en ambos textos legales coincide en buena parte con algunas excepciones que pasamos a examinar.

La primera de ellas es el derecho a la inamovilidad, considerado como absoluto en el artículo 78 del Reglamento. Por el contrario en el sistema de la Ley de Bases la inamovilidad es relativa, ya que puede alterarse por necesidades del servicio (VII, 2) y también puede imponerse el traslado como sanción (IX, 4). Por

(102) *Vid.*, respecto a retribuciones en la esfera local, SIMÓN TOBALINA: *Derechos económicos de los funcionarios de la Administración local*, Madrid, 1957; CLAVERO: *Los gastos de personal en las Administraciones locales*, «Revista de Administración Pública», núm. 23, mayo-agosto 1957, páginas 273 y sigs.; GONZÁLEZ NIETO: *Los pagos ilegales en las Entidades locales*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 105, mayo-junio 1959, páginas 321 y sigs.

lo demás la diferencia estriba en que el Reglamento enumera como derechos en su artículo 78 el ascenso, asistencia sanitaria, derechos pasivos y los demás que se establezcan o que las Corporaciones acuerden dentro de las normas de carácter general. En cambio la Ley de Bases configura el derecho a la asistencia social (VII, 4) al que no se refiere el Reglamento (103). Otra particularidad interesante es que la formación profesional, que en el Reglamento se concibe como deber (74, 6), en la Ley de Bases se configura como un derecho de los funcionarios (VII, 4).

F) *Faltas y sanciones* (104).

Por último, y muy brevemente, hay que tratar también de las faltas y sanciones disciplinarias en ambos textos legales.

En este caso parece ventajosa en un punto la Ley de Bases y en otro el Reglamento. La cuestión en la que parece digno de elogio el sistema de la Ley de Bases es la referente a las faltas. Sólo se enumeran las faltas muy graves (Base IX), entre las que se incluyen: las que supongan falta de probidad o delito, la insubordinación, el abandono de servicio, la violación del secreto o la emisión de informes ilegales, y la conducta contraria a los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. Las faltas graves y las leves no se enumeran, aunque sí los elementos de valoración de las mismas. El sistema parece acertado, si bien hay que hacer una reserva respecto a una de las faltas muy graves. La emisión de informes o la emisión de acuerdos manifiestamente ilegales debería valorarse de acuerdo con la intencionalidad, ya que no parece lógico considerarla muy grave cuando se incurra en ellas no de mala fe, sino por simple ignorancia

(103) *Vid.*, respecto al tema en la esfera central, DE LA VILLA: Comunicación a la ponencia sobre «La remuneración de los funcionarios públicos», en la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, celebrada en Santander, Actas de la Semana citada editadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963, págs. 349 y sigs.

(104) Respecto a esta materia en la esfera local, *vid.* GONZÁLEZ NIETO: *La falta administrativa muy grave de conducta irregular del artículo 106, s.º b, del Reglamento de Funcionarios de Administración local*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 116, Madrid, marzo-abril 1961, págs. 224 y siguientes.

o negligencia. El sistema descrito parece superior a la regulación minuciosa y casuística que efectúa la sección 2.^a del capítulo VII del título I del Reglamento de Funcionarios de Administración local.

En cambio parece un desacierto de la Ley de Bases y una ventaja del Reglamento la tipificación de sanciones (artículo 108). La Ley no hace más que establecer limitaciones en determinados supuestos (traslado, separación del servicio). Esperemos que el texto articulado remedie, en éste como en otros puntos, la parquedad del texto, natural por lo demás en una Ley de Bases.