

LA PERMANENCIA
Y LA
SEGURIDAD SOCIAL
DEL PERSONAL
DE LA
ADMINISTRACION
PUBLICA

35.087:36

Por PEDRO GARCIA PASCUAL

Estudia este tema las diversas clases de personal que presta servicios a la Administración pública y analiza los derechos que los distintos tipos de personal tienen respecto a la permanencia en el servicio y a la seguridad social.

I. CLASES DE RELACIONES JURÍDICAS
ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y SUS EMPLEADOS

La prestación de servicios personales a la Administración pública mediante retribución origina relaciones jurídicas de naturaleza diversa. Efectivamente, al relacionarse la Administración con las personas individuales que le prestan servicios mediante retribución, pueden surgir tres clases de relaciones, según que predominantemente tengan un carácter administrativo, laboral o civil.

A través de estas tres clases de relaciones jurídicas, podemos estudiar una de las clasificaciones más importantes del personal de la Administración española:

A) *Relación administrativa:*

a) *Funcionarios en sentido estricto.*—Desde el mismo momento que la Administración se constituyó como tal ente público, necesitó de personas naturales para el cumplimiento de sus fines. Al incrementarse estos fines fué necesario aumentar el número de dichas personas, apareciendo una verdadera masa de empleados, que motivó—juntamente con el carácter público que tiene la Administración— las primeras normas legales especiales, reguladoras de las relaciones de trabajo entre la Administración y dichos empleados. Esta clase de normas fueron evolucionando, tanto en su forma como en su contenido, y de este modo surgieron los primeros Estatutos de funcionarios, que, en cuanto a la forma, representan la codificación de las expresadas normas, y, en cuanto al fondo, establecieron una serie de postulados que determinaron el *status* jurídico especial del funcionario público propia-

mente dicho. Podemos definir al mismo como aquel que en virtud de nombramiento legal presta servicios de carácter permanente en la Administración pública, formando parte de un cuerpo o plantilla y percibiendo un sueldo o asignación fija con cargo a los presupuestos correspondientes.

En otras palabras, el funcionario en sentido estricto debe reunir tres requisitos fundamentales:

1.º Investidura de la condición personal de funcionario, de la que ha sido investido como consecuencia de haber cumplido las condiciones que para ello exige la ley (oposición, concurso, etc.).

2.º Inclusión en una plantilla presupuestaria que le da derecho al sueldo que está consignado en la misma.

3.º Desempeño de un puesto de trabajo determinado.

b) *Otras clases de empleados.*—Como consecuencia de que el trabajo de la Administración ha ido incrementándose constantemente a lo largo de los últimos años y de las dificultades legales que han ido estableciéndose para dificultar la ampliación de plantillas de los Cuerpos existentes o la creación de otros nuevos, han venido proliferando otras clases de empleados, como son los que forman los grupos que estudiamos a continuación, y que, con un sentido general, llamamos interinos y eventuales. No cabe duda que el propósito de la Administración al poner dificultades para la ampliación de plantillas o creación de nuevos cuerpos no ha sido otro que el de evitar el incremento excesivo del personal a su servicio. Pero el sistema seguido no ha conseguido este propósito, porque los empleados interinos y eventuales representan un número, sin duda, muy superior al que se hubiera llegado mediante la ampliación de plantillas o creación de nuevos cuerpos. Y no solamente no se ha evitado el aumento excesivo de funcionarios, sino que no sería muy aventurado afirmar que, al no exigirse a interinos y eventuales las garantías exigidas en los sistemas de selección de los funcionarios propiamente dichos (oposición, concurso, etc.), la calidad de aquéllos es, en general, inferior:

a') *Interinos.*—En este concepto incluimos a aquel personal de la Administración pública que, al igual que el funcionario en sentido estricto, ocupa un puesto en una plantilla presupuestaria y, en consecuencia, percibe el sueldo correspondiente a dicho puesto, pero a diferencia de éste no ha sido nombrado en la forma que determinan las leyes (oposición, concurso, etc.) para ocupar el expresado puesto.

Esta clase de personal reúne solamente los dos últimos requisitos, 2) y 3), que se han establecido como fundamentales para el funcionario en sentido estricto. Así están incluidos en una plantilla presupuestaria y ocupan un puesto de trabajo, pero carecen del primer requisito, que consiste en haber sido investido de la condición de funcionario mediante el sistema establecido por la ley (oposición, concurso, etc.).

b') *Eventuales*.—En este grupo pueden incluirse todos aquellos empleados que están al servicio de la Administración pública, vinculados, como los interinos, por una relación de carácter administrativo, y que, aunque perciben una retribución, no reúnen ni la condición de haber sido nombrados por los cauces legales ordinarios ni la de ocupar un puesto en una plantilla presupuestaria.

En consecuencia, no reúnen más que el tercer requisito de los considerados como fundamentales para el funcionario en sentido estricto. Es decir, el de ocupar un puesto de trabajo.

B) *Relación laboral. Empleados laborales de la Administración pública*.—El hecho de que la Administración tenga a su servicio empleados manuales, es decir, obreros, y que las normas reguladoras de las relaciones jurídicas entre dicha Administración y el personal a su servicio se refieran exclusivamente a los empleados de carácter administrativo, ha sido, sin duda, la causa originaria o inicial de que el personal obrero de la Administración se encuentre sometido a la legislación laboral. Como consecuencia de este sometimiento, unas veces les es de aplicación una Reglamentación de Trabajo de carácter general y otras tienen una especial para un determinado grupo de personal al servicio del Estado. Así tenemos, por ejemplo, el Reglamento general de Trabajo del Personal operario de los Servicios y Organismos dependientes del Ministerio de Obras Públicas, aprobado por Decreto de 16 de julio de 1959, al que está sometido todo el personal auxiliar de obra, servicio o taller, operario, guardería y vigilancia, y subalterno, que prestan sus servicios en las distintas dependencias de dicho Ministerio.

Este sistema, sin duda alguna, tiene suficiente justificación, si bien debería tenderse al establecimiento de una Reglamentación laboral general para todo el personal obrero de la Administración, dictándose Reglamentaciones especiales solamente en casos justificados y con carácter excepcional. Pero, sin embargo, se ha originado una corriente que, caso de generalizarse, podría producir graves quebrantos en la función pública. Sucede que vienen sometándose a la legislación laboral,

dictándose las correspondientes Reglamentaciones de Trabajo no solamente a obreros, sino también a personal administrativo. Así tenemos la Reglamentación del Trabajo del Personal Civil no Funcionario público al servicio de los Establecimientos Militares, aprobada por Decreto de 20 de febrero de 1958, a la que está sometido el personal civil que no tenga la condición de funcionario público que preste sus servicios en los Centros, Cuerpos, Unidades, Servicios, Departamentos, Dependencias y organismos análogos de cualquiera de los tres Ejércitos. (No es de aplicación en las industrias militarizadas o movilizadas.) Asimismo, el Reglamento de Trabajo en Televisión Española, que incluye todo el personal—menos el de alta dirección y el artístico—que presta sus servicios en todas las emisoras que ostenten la denominación de Televisión Española, dependientes de la Dirección General de Radiodifusión del Ministerio de Información y Turismo. Y también el Reglamento de Trabajo en Radio Nacional de España, en el que está incluido todo el personal—menos el de alta dirección y el artístico—que presta sus servicios en Radio Nacional de España, dependiente de la misma Dirección General citada.

Esta tendencia, como se ha dicho, puede estar justificada cuando las especiales condiciones de trabajo hacen que la relación jurídica entre la Administración y el empleado tenga un encaje más apropiado en la legislación laboral que en la administrativa. Pero cuando no es así y sin embargo se sustituyen las normas de carácter administrativo por las de tipo laboral, haciendo nacer la figura del funcionario laboral, vienen a quebrarse pilares tan importantes en la función pública española como es el sistema de selección representado por la oposición, puesto que se sustituye a la misma por otros sistemas, con el peligro de volver al *spoils system*, que tanto ha costado desterrar y que tan nefasto ha sido siempre.

C) *Relación civil. Personal contratado o de servicios concertados.* Existe otro grupo de personal que mantiene con la Administración pública una relación jurídica de carácter civil. La Administración obra en este caso como persona privada y suscribe con los empleados de esta clase un contrato, por lo general referente a la realización de un trabajo concreto y determinado.

Estos empleados, algunas veces, ni siquiera perciben sueldo fijo, no teniendo otros derechos y obligaciones que los que se derivan del contrato.

II. EL DERECHO DE PERMANENCIA DE LAS DIVERSAS CLASES DE PERSONAL

A) *Funcionarios en sentido estricto.*—La permanencia es uno de los derechos más característicos de los funcionarios propiamente dichos. Consiste en que solamente en casos excepcionales y previstos en la ley puedan ser separados de su empleo. El estudio de este derecho es más interesante en relación con las demás clases de empleados.

B) *Interinos y eventuales.*—Los empleados que hemos llamado interinos y eventuales carecen, por el contrario, del expresado derecho de permanencia. El artículo 20 de la Ley de Presupuesto de 22 de diciembre de 1955 dispuso la prohibición de los nombramientos de interinos y eventuales, estableciendo que solamente cuando se considerara que tales nombramientos fueran indispensables podrían los Departamentos proponerlos al Consejo de Ministros. También establecía dicho artículo que, asimismo por excepción, cuando las necesidades del servicio lo requirieran de un modo inexcusable podrían nombrarse interinos para ocupar plazas vacantes, siempre que se encontrara convocada la oposición para cubrir las mismas, y con la obligación de cesar los así nombrados al finalizar la oposición convocada.

En cumplimiento de este precepto se dictaron varias disposiciones. Así la Orden de 13 de abril de 1956 (acordada en Consejo de Ministros) establecía, con algunas excepciones, que los interinos nombrados con anterioridad a la vigencia de la indicada Ley de Presupuesto deberían cesar en un plazo de seis meses y los eventuales en el plazo de un año. Por Orden de 22 de junio de 1956 se prorrogó el plazo concedido a los interinos por tres meses más. Otra Orden de 29 de septiembre de 1956 lo prorrogó nuevamente por otros tres meses. Y la Orden de 29 de diciembre de 1956 estableció otra prórroga de seis meses tanto para los plazos concedidos a los interinos como para el plazo de los eventuales.

Poco antes de dictarse esta última disposición se dictó la Orden de 11 de diciembre de 1956, en la que asimismo se insistía sobre la prohibición de nombramientos de interinos y eventuales, y disponía que cuando existieran necesidades de personal se comunicaran a la Presidencia del Gobierno, para que ésta destinara personal procedente de la Administración del extinguido Protectorado de Marruecos.

Las Leyes de Presupuesto siguientes a la de 1955 han seguido reiterando la expresada prohibición de nombramiento de interinos y eventuales,

Si bien podemos considerar que tales preceptos, principalmente los relativos al cese de interinos y eventuales, no han sido aplicados, sin embargo es bien claro que ni dichos interinos ni los eventuales tienen el derecho a la permanencia. Es decir, que el Estado podría dar por terminada la relación jurídica que tiene con esta clase de empleados en cualquier momento, sin que como consecuencia de la misma nacieran derechos a favor de los mismos ni obligaciones por parte de la Administración. No obstante, la Administración viene concediendo en los ceses de empleados motivados por la supresión de organismos determinadas indemnizaciones a favor de dichos empleados. Así, en cumplimiento del Decreto-ley de 21 de julio de 1959, se dictó el Decreto de 12 de septiembre del mismo año, por el que se suprimieron determinados organismos de intervención económica; este Decreto motivó la Orden de 22 de septiembre último, que establece un sistema de indemnizaciones a favor de los empleados que cesen como consecuencia de la supresión de tales organismos. En líneas generales concede dos mensualidades por cada año de servicio.

C) *Empleados laborales*.—Los empleados vinculados a la Administración por una relación de carácter laboral tienen, por lo que respecta a la permanencia, los derechos que se derivan de la Ley de Contrato de Trabajo, que regula esta materia en sus artículos 76 a 81. Establece el primero las causas por las que podrán terminarse los contratos de trabajo; el segundo, las causas justas de despido, y el último (art. 81), el derecho a volver al mismo puesto de trabajo o a la indemnización correspondiente en los casos de despido injusto. Estas normas, juntamente con las contenidas en las distintas Reglamentaciones laborales y con las de procedimiento contenidas en el texto refundido de Procedimiento Laboral, aprobado por Decreto de 4 de julio de 1958, forman un sistema de garantías que otorgan al empleado laboral una seguridad grande en cuanto a la continuidad o permanencia en su empleo.

D) *Personal contratado*.—El personal que se encuentra vinculado a la Administración por una relación de carácter civil no tiene otra permanencia que aquella que se derive del contrato que ambas partes hayan suscrito.

III. LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL

A) *Funcionarios propiamente dichos*.—Pueden considerarse que los derechos de carácter social del funcionario propiamente dicho no son

otros que los que dimanaban del Estatuto de Clases Pasivas, de 22 de octubre de 1926; la ayuda o indemnización familiar, establecida para los funcionarios civiles por Ley de 15 de julio de 1954 y para los militares por Ley de 18 de diciembre de 1950, y los que se derivan de la existencia de Mutualidades de funcionarios:

a) Los derechos que dimanaban del Estatuto de Clases Pasivas representaron, sin duda, en la época en que se establecieron un gran avance, pero en la actualidad son insuficientes, tanto por lo que respecta al número de prestaciones que se establecen en los mismos, como en consideración a las cuantías a que ascienden tales prestaciones.

En el primer aspecto, el Estatuto de Clases Pasivas solamente otorga pensiones de jubilación —que pueden ser ordinarias o extraordinarias— a favor del funcionario o a favor de las familias de dichos funcionarios cuando éstos fallezcan. En el segundo aspecto sucede que como los porcentajes que señala el Estatuto se aplican sobre el sueldo base, y éste, por regla general, es tan solo una parte del total que percibe el funcionario, las cantidades a que ascienden tales derechos de clases pasivas, a pesar de las mejoras legales, son muy reducidas.

b) La ayuda o indemnización familiar también puede ser considerada como reducida, dado que solamente asciende a 300 pesetas por el cónyuge e hijos mayores de diez años y menores de dieciocho o veintitrés, según los casos, y 200, por los hijos menores de los expresados diez años. No se percibe ninguna ayuda por ascendientes. Estas cantidades son inferiores cuando se trata de subalternos, que en vez de 300 y 200 pesetas perciben 240 y 160 pesetas.

c) Las Mutualidades resuelven algunos problemas de esta clase; pero hay que tener en cuenta que no todos los funcionarios pueden acogerse a los beneficios de una Mutualidad —aunque, por otro lado, haya algunos que puedan acogerse a más de una—. Si bien en algunos casos las prestaciones de las mismas son considerables, en otros apenas si compensan lo que importan las cuotas que los beneficiarios han de satisfacer; depende de los fondos o ingresos con que cuente cada Mutualidad, que son distintos en cada una.

B) *Interinos y eventuales.*—Los empleados que llamamos interinos o eventuales no están incluidos en el Estatuto de Clases Pasivas ni en las restantes normas indicadas en el apartado anterior. Hasta hace poco tiempo no tenían ninguna protección en esta materia; pero por Ley de 26 de diciembre de 1958 se estableció que desde 1 de enero

de 1959 el personal de toda clase que sin tener la condición de funcionario público preste sus servicios al Estado, corporaciones locales u organismos autónomos tendrán derecho a los seguros sociales obligatorios. En el Decreto del Ministerio de Trabajo de 17 de marzo de 1959 se establecieron dos requisitos para que el personal aludido tuviera los indicados derechos: a) Que perciban sus retribuciones con cargo a los presupuestos correspondientes (del Estado, Administración local u organismos autónomos); y b) Que no estén comprendidos en el Estatuto de Clases Pasivas. En aclaración de este concepto de beneficiario se dictó posteriormente la Orden del Ministerio de Trabajo de 31 de diciembre de 1959.

Como consecuencia de estas disposiciones, los llamados interinos y eventuales tienen los siguientes derechos:

- Subsidio familiar, de viudedad y orfandad.
- Premios a la nupcialidad.
- Subsidio de vejez e invalidez.
- Seguro de enfermedad.
- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Subsidio de paro, creado por Decreto de 26 de noviembre de 1959 y desarrollado por Orden de 11 de diciembre del mismo año.

Además están sometidos al Mutualismo laboral, que según el artículo 2.º del Reglamento general de 10 de septiembre de 1954 tiene por fines la protección de los mutualistas y sus familiares contra contingencias y riesgos fortuitos y previsibles, mediante prestaciones cuya naturaleza, condiciones y cuantía se regulan en dicho Reglamento y en los Estatutos de las diversas instituciones.

C) *Empleados laborales.*—No es necesario indicar que los empleados laborales tienen estos mismos derechos, pero interesa insistir en que el hecho de que los empleados que venimos llamando interinos y eventuales tengan derecho a la seguridad social no quiere decir que sean empleados laborales, pues éstos, además de los derechos de seguridad social, tienen todos los demás que se establecen en la Ley de Contrato de Trabajo, la cual regula sus relaciones con la Administración.

D) *Personal contratado.*—Esta clase de personal no tiene derechos de seguridad social a no ser que en el contrato que regula sus relaciones con la Administración se establezca algún derecho de esta clase.