

# LA FUNCION PUBLICA

Por JOSE ANTONIO ABAD CANDELA

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Situaciones de los funcionarios.—3. Régimen de incompatibilidades.—4. Regulación general del sistema de oposiciones y concursos.—5. El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.—6. Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer.—7. La nueva regulación de la función pública: la Ley de Bases de 20 de julio de 1963 y el texto articulado, aprobado por Decreto de 7 de febrero de 1964, de Funcionarios Civiles del Estado.

## 1. Introducción

En los últimos años se viene hablando insistentemente, en la mayoría de los países, de la necesidad de adaptar la Administración a las nuevas circunstancias; dicho con otras palabras, de promover la reforma de la Administración con el fin de lograr en su actuación la mayor eficacia.

Dentro de la reforma administrativa cobra especial relieve la que concierne al elemento subjetivo de la organización, siendo ya lugar común el señalar que la eficacia de la Administración depende en más de un 90 por 100 del factor humano.

El Estado español acometió la reforma de la función pública, con

un programa definido, en el año 1957, a raíz de la creación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956), como un aspecto —el más importante— de la total reforma administrativa.

Si bien es a partir de tal fecha cuando se sientan las bases jurídicas de nuestra actual regulación de la función pública, no se puede silenciar la labor legislativa sobre aspectos parciales, realizada con anterioridad al año 1957.

De aquí que se pueden señalar, dentro del nuevo Estado español, dos etapas claramente diferenciadas sobre la función pública, deslindadas cronológicamente por el año 1957. La primera, con sus principales manifestaciones, en el Decreto-ley de 7 de julio de 1949, de Dietas y Viáticos; la Ley de Régimen Local, de 16 de diciembre de 1950, y el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, de 30 de mayo de 1952; las Leyes de 19 de diciembre de 1951 y 7 de julio de 1956, sobre imposición coactiva de los derechos pasivos máximos e incremento de los sueldos reguladores; las Leyes de 15 de julio de 1954, sobre Ayuda Familiar y Situaciones de los Funcionarios, y el Decreto-ley sobre Incompatibilidades, de 13 de mayo de 1955. La segunda, representada por el Reglamento de Oposiciones y Concursos, de 10 de mayo de 1957; la creación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, regulado principalmente por Decreto de 9 de julio de 1959 y Ley de 23 de diciembre de 1961; la Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos políticos, sociales y profesionales de la mujer; la Ley de 23 de diciembre de 1961 sobre actualización de las pensiones de Clases Pasivas, y, por último, la Ley de Bases, de 20 de julio de 1963, y texto articulado por Decreto de 7 de febrero de 1964, sobre Funcionarios Civiles del Estado, que completa con carácter general la regulación de esta materia, viniendo a derogar a su entrada en vigor —el 1 de enero de 1965— la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y el Reglamento para su aplicación, de 7 de septiembre del mismo año, disposiciones que durante cerca de medio siglo han venido regulando una de las parcelas más importantes de la función pública española.

La simple enunciación de las disposiciones enumeradas (la mayor parte de ellas completadas y modificadas parcialmente por normas posteriores) da idea de la preocupación sentida por esta materia en el último cuarto de siglo.

En los epígrafes siguientes —y ciñiéndonos a la Administración Civil del Estado— expondremos las principales realizaciones señaladas anteriormente.

## 2. Situaciones de los funcionarios

Esta materia se reguló por Ley de 15 de julio de 1954, que modificó lo dispuesto sobre el particular por el Reglamento de 7 de septiembre de 1918. Su exposición de motivos señala que «comprende las situaciones en que el funcionario ha de ser considerado desde el ingreso en la Administración Civil del Estado hasta que se produzca su baja definitiva en el servicio activo».

La Ley enumera como situaciones ordinarias de aplicación general: la de servicio activo, la de supernumerario y la de excedente, en sus tres modalidades: de especial, forzosa y voluntaria, dejando en vigor algunas especiales, como la de excedencia activa para el Profesorado oficial de Centros docentes dependientes del Ministerio de Educación Nacional, la de excedencia especial para las maestras casadas y la de disponibles para funcionarios de la Carrera Diplomática con categoría de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios de primera, segunda y tercera clases.

A la enumeración anterior es necesario añadir la de situación de los funcionarios procesados, regulada por Decreto de 23 de diciembre de 1957 y Orden de 29 de marzo de 1960.

Con posterioridad a la Ley del 54 se han dictado diversas disposiciones aclarando y modificando parcialmente su regulación. Así, la Orden de 21 de diciembre de 1954, sobre situación de los funcionarios destinados en Marruecos, Africa Occidental y Guinea; la de 10 de junio de 1958, sobre preferencias de excedentes y supernumerarios para reingreso, la Ley de 17 de julio de 1958, sobre situación de funcionarios públicos contratados por Gobiernos extranjeros y por la asistencia técnica de las Naciones Unidas; la de 22 de julio de 1961, que deroga el párrafo 3.º del artículo 23 de la de 15 de julio de 1954, y la Orden de 16 de abril de 1963, aclaratoria sobre el paso de situación de supernumerario a la de excedencia voluntaria.

## 3. Régimen de incompatibilidades

El Decreto-ley de 13 de mayo de 1955 se encargó de regular el vidrioso y debatido tema de las incompatibilidades, modificando el artículo 39 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918.

Dicho Decreto-ley extiende su competencia a todos los funcionarios de la Administración del Estado, cualquiera que fuere su Cuerpo o Carrera, a excepción de los funcionarios de la Administración de Justicia.

En la exposición de motivos se señala que es preciso evitar: *a*), que en un mismo asunto o en los de la competencia del Departamento de donde el funcionario dependa, y por la misma persona, se ejerzan simultáneamente función pública y actividades al servicio de otras entidades o particulares; *b*), que los intereses propios del funcionario o los de personas con quienes le ligen o distancien cualificadas relaciones manifiestas, posibles inspiradoras de móviles humanamente comprensibles, produzcan recelo de parcialidad en la intervención de los funcionarios sin medios reglados que faciliten la abstención de éstos o su recusación por parte legítima; *c*), que los habitualmente dedicados al servicio civil del Estado aparezcan en oposición con éste, por designación y al servicio de otras entidades o particulares, en las contiendas judiciales en que el Estado sea parte y en las reclamaciones administrativas que se sigan ante los distintos Departamentos ministeriales; *d*), que el ejercicio de actividades profesionales o privadas sirva de excusa a los deberes de residencia en localidad determinada, asistencia a la oficina y diligencia, celo y rendimiento exigido a los funcionarios, y *e*), que la inexistencia de expresa calificación de las infracciones que se cometan en materia de incompatibilidades impida la conveniente prevención y, en su caso, la corrección disciplinaria.

Por lo que hace al contenido del Decreto-Ley, volveremos sobre el tema al tratar de su regulación en la nueva Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964.

#### **4. Regulación general del sistema de oposiciones y concursos**

Por Decreto de 10 de mayo de 1957 se aprobó el Reglamento de Oposiciones y Concursos con el fin de unificar esta materia.

En su preámbulo se señala: «siendo tan variados los cometidos que ha de desempeñar el personal al servicio de la Administración pública, resulta imposible regular en un texto único todo lo relativo a la selección de los funcionarios, dada la diversidad de Cuerpos y Carreras, exigidas por las necesidades de la Administración; pero sí es, en cambio, oportuno y necesario incluir en un Reglamento general cuanto, haciendo referencia a oposiciones y concursos, pueda aplicarse a todos ellos, cualquiera que sea la naturaleza de las plazas a proveer y los funcionarios que han de desempeñarlas.» Más adelante se afirma: «sin perjuicio de lo que en su día disponga el futuro Estatuto de Funcionarios respecto de los métodos de selección de los mismos, se trata ahora de establecer con carácter general las nor-

mas comunes a las distintas oposiciones existentes, al propio tiempo que se recogen algunas directrices de nuestra jurisprudencia y se regulan cuestiones que hasta ahora sólo aparecían tratadas en normas especiales.»

El artículo 1.º establece el ámbito de aplicación al indicar que «las oposiciones y concursos para la selección del personal que haya de prestar servicios a la Administración pública, en cualquiera de sus grados y esferas, se regirán por las bases de la convocatoria respectiva, que se ajustará siempre a lo determinado en este Reglamento, y en lo no previsto en el mismo, a las disposiciones específicas de los diversos Cuerpos de funcionarios.»

El artículo 4.º, en relación con el 1.º, señala el valor de las bases de la convocatoria que «son la Ley de la oposición o concurso anunciados y vinculan a la Administración a los Tribunales que han de juzgar la oposición o el concurso y a quienes tomen parte en éstos.» Este precepto es—como varios de los contenidos en el Decreto—de origen jurisprudencial. Según el párrafo 2.º del artículo 4.º, «la Administración no podrá variar las bases de la convocatoria una vez abierto el plazo de presentación de instancias.»

Con arreglo al artículo 6.º—y esta ha sido una de las principales innovaciones—, «en ningún caso se exigirá a los aspirantes la presentación previa de partidas de nacimiento, certificados negativos de antecedentes penales, títulos académicos y demás documentos justificativos de que reúnen las condiciones exigidas en la convocatoria...» Este precepto ha supuesto una importante simplificación en los trámites que anteriormente se exigían en las oposiciones y concursos, descargando a los aspirantes del enojoso deber de emplear tiempo y dinero en los supuestos de aspirantes que se presentaban a diversas oposiciones en corto espacio de tiempo. De acuerdo con la nueva regulación sólo se exigirá la documentación a quienes, superadas las pruebas previstas en la convocatoria, hayan de desempeñar las plazas anunciadas en la convocatoria o concurso.

El Reglamento establece una serie de garantías en favor de los aspirantes para recurrir y reclamar contra la convocatoria, así como contra las anomalías que se produjeran durante la celebración de las pruebas y, en general, regula todos los trámites que van desde la convocatoria hasta la toma de posesión, inclusive.

La trascendencia de este Reglamento general ha sido notable, pues además de unificar los preceptos sobre la materia, ha promovido un movimiento de adaptación de los Reglamentos orgánicos de los distintos Cuerpos de nuestra Administración, para poner en con-

sonancia el procedimiento selectivo con las disposiciones contenidas en el Decreto de 10 de mayo de 1957.

Asimismo las disposiciones posteriores promulgadas para su interpretación (Ordenes de 2 de agosto de 1957 y 23 de julio de 1958) y la jurisprudencia que ha ido originando, forman un conjunto de normas y criterios interpretativos que ha de tener en cuenta la Administración para seleccionar a su personal.

## **5. El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios**

El Centro fué regulado inicialmente por Orden de 24 de septiembre de 1958 como una Sección de la Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Posteriormente, el Decreto de 9 de julio de 1959 estableció el régimen de los cursos y determinó parcialmente su organización, y por Ley de 23 de diciembre de 1961 se le otorgó el carácter de organismo autónomo adscrito a la Presidencia del Gobierno. Por Orden de 11 de septiembre de 1963 se creó como sección del Centro el Instituto de Desarrollo Económico.

La misión encomendada al Centro tiene su fundamento en las atribuciones concedidas a la Presidencia del Gobierno en el artículo 13, 7, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en orden a «cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los Funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales.»

A continuación vamos a referirnos a cada uno de los tres aspectos de su misión.

### **1. SELECCIÓN**

Por el Centro se ha efectuado, en los últimos cuatro años, la selección unificada de los aspirantes a los Cuerpos Generales de la Administración del Estado. Hasta el momento actual se han celebrado cuatro convocatorias para el ingreso en los diversos Cuerpos Técnicos de la Administración Civil, y cinco, para los Cuerpos Auxiliares.

El sistema de la oposición conjunta ha permitido convocar plazas para diversos Ministerios, con un mismo programa e idénticos ejercicios, corrigiendo el sistema anterior en que la selección se efectuaba por cada Ministerio con programas y pruebas diferentes, con los consiguientes perjuicios para los aspirantes.

Por otra parte se ha conseguido racionalizar la oposición mediante ejercicios en los que se valora la formación general del individuo, su capacidad de síntesis, etc.

## 2. FORMACIÓN

Una vez realizadas las pruebas selectivas, los aspirantes siguen en el Centro un curso de formación. Las enseñanzas que en este período se les imparte son de dos tipos: generales y especiales. Las primeras, referentes a conocimientos profesionales o de técnica general administrativa, comunes a todos los Ministerios, y las segundas, relativas a la competencia específica de cada Departamento.

## 3. PERFECCIONAMIENTO

En este campo se han organizado numerosos cursos sobre formación en las nuevas técnicas administrativas, con la participación de funcionarios de distintos organismos, así como cursos para funcionarios directivos y para la obtención del diploma de Organización y Métodos.

## 6. Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer

Se trata de una de las disposiciones de mayor trascendencia social dictada en los últimos años. Frente a la tradicional y arcaica discriminación por razón del sexo, la Ley que comentamos en su artículo 1.º reconoce en favor de la mujer los mismos derechos que al varón para el ejercicio de toda clase de actividades políticas, profesionales y de trabajo.

El artículo 3, 1, sienta la regla general de que «en las mismas condiciones que el hombre, la mujer puede participar en oposiciones, concursos-oposiciones y cualesquiera otros sistemas para la provisión de plazas de cualesquiera Administraciones públicas.» Se exceptúa de lo indicado anteriormente las Armas y Cuerpos de los tres Ejércitos, los Institutos Armados y la Administración de Justicia en los cargos de Magistrados, Jueces y Fiscales, salvo en las jurisdicciones Tutelar de Menores y Laboral.

Con la Ley que comentamos—aunque todavía se carezca de la suficiente perspectiva para poder enjuiciar su repercusión prác-

tica—, la mujer tendrá acceso a todos los Cuerpos de la Administración civil, rompiéndose con el exclusivismo que por razón de sexo defendían algunos de los más prestigiosos.

**7. La nueva regulación de la función pública: La Ley de Bases de 20 de julio de 1963 y el Texto articulado, aprobado por Decreto de 7 de febrero de 1964, de Funcionarios Civiles del Estado**

Pese a la importancia de las disposiciones que sobre aspectos parciales en materia de personal se han dictado en los últimos años y que hemos reseñado en las páginas anteriores, cada vez se sentía más apremiante la necesidad de una nueva regulación general sobre funcionarios que, como se señala en la exposición de motivos de la Ley de 20 de julio de 1963, «superando la excesiva diversidad de normas aplicables, implante los modernos principios de organización de personal, responda a las exigencias de nuestra Administración y, al mismo tiempo, garantice, justa y equitativamente, los derechos de quienes la sirven.»

Como señaló el Ministro Subsecretario de la Presidencia ante el Pleno de las Cortes en defensa del Proyecto de la Ley de Bases: «Pocas Leyes, seguramente ninguna, han venido a estas Cortes después de un estudio más detenido y de ser sometidas a mayor contraste de opiniones.»

La primera etapa de redacción corrió a cargo del Gabinete de Estudios de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Posteriormente, después de enviarse a estudio de los diferentes Departamentos ministeriales, con las observaciones recibidas, se remitió a informe de diferentes Organismos, y tras sucesivas redacciones y consultas, el Gobierno acordó remitirlo a las Cortes en forma de proyecto de Ley de Bases, que fué aprobado el 15 de julio de 1963 y promulgado el día 20 del mismo mes y año.

La Ley de Bases estableció en su disposición final primera que en el plazo de seis meses el Gobierno debería promulgar, previo informe de la Comisión Superior de Personal, el texto articulado de la Ley. Así se hizo el 7 de febrero del presente año.

La Ley articulada consta de ciento cinco artículos, repartidos en cuatro títulos, cuatro disposiciones finales y quince disposiciones transitorias.

El artículo 1.º define como funcionarios de la Administración pública «las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo.»

En el artículo 2.º se establece su ámbito de vigencia, quedando excluidos del mismo:

a) Los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, los cuales se registrarán por sus disposiciones especiales.

b) Los funcionarios de los Organismos autónomos a que se refiere el artículo 82 de la Ley de 26 de diciembre de 1958, quienes se registrarán por el Estatuto previsto en dicho precepto legal; y

c) Los funcionarios que no perciban sueldos o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado.

Las líneas generales a que responde la nueva Ley vienen señaladas en la exposición de motivos de la Ley de Bases. A través de su enunciación glosaremos su desarrollo en la Ley articulada.

1. La creación de un órgano central en materia de personal. Una de las quebras más importantes del Estatuto de Funcionarios de 1918 fué la carencia de un órgano central encargado de velar por su aplicación. Como se señala en la exposición de motivos, «esta Ley no quiere incidir en igual omisión, por lo que, siguiendo ejemplos del Derecho comparado y respondiendo a reiteradas aspiraciones, establece como órgano fundamental en la materia una Comisión Superior de Personal.»

Presidida por el Ministro Subsecretario de la Presidencia, con un Vicepresidente y un Secretario general, forman parte de la misma como Vocales natos los Subsecretarios de los distintos Departamentos ministeriales civiles, los Directores generales del Tesoro y de Presupuestos, el Secretario general Técnico de la Presidencia del Gobierno, el Presidente del Patronato y el Director del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, y tres Vocales permanentes designados por Decreto, a propuesta de la Presidencia del Gobierno.

Según la exposición de motivos de la Ley de Bases, sus funciones son «consultivas y de inspección, impulso y coordinación.» Con arreglo al artículo 18 del texto articulado, le corresponde: a), informar preceptivamente todos los proyectos y disposiciones a que se refieren los artículos 14 a 16 (o sea, sobre aquellas cuestiones en materia de personal cuya competencia corresponde al Consejo de Ministros, al Presidente del Gobierno y al Ministro de Hacienda); b), proponer cuantas medidas estime oportunas para el buen régimen de la función pública, y c), ejercer aquellas funciones en materia de personal que en ella se deleguen.

2. La unificación de los Cuerpos generales de la Administración del Estado, lo que supondrá una mayor agilidad, sencillez y eficacia en la selección y actuación de los funcionarios pertenecientes a los

mismos. Esto determina la extinción de los Cuerpos generales departamentales y su integración en los nuevos Cuerpos. El artículo 23, 2, enumera como Cuerpos generales el Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno. La creación del Cuerpo administrativo, como Cuerpo intermedio entre el Técnico y el Auxiliar, responde al deseo de liberar al Cuerpo Técnico del desempeño de funciones ejecutivas y secundarias.

Según el artículo 23, corresponde a los funcionarios de los Cuerpos generales el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa.

Los funcionarios del Cuerpo Técnico de la Administración civil —sigue señalando el artículo 23— realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Las plazas de mayor responsabilidad de este Cuerpo que previamente se clasifiquen como tales se reservarán a los funcionarios del mismo que ostenten diploma de directivos.

Los funcionarios del Cuerpo administrativo desempeñarán las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico; los funcionarios del Cuerpo auxiliar se dedicarán a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares, y los funcionarios del Cuerpo subalterno se ocuparán de tareas de vigilancia, custodia, porteo u otras análogas.

En contraposición a los Cuerpos generales, el artículo 24 señala como funcionarios de Cuerpos especiales los que ejerzan actividades que constituyan el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tengan asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada.

3. El respeto en materia de situaciones e incompatibilidades al régimen establecido por las modernas disposiciones sobre la materia: la Ley de 15 de julio de 1954 y el Decreto-ley de 13 de mayo de 1955, respectivamente.

Entre las situaciones se recogen: la de servicio activo; excedencia en sus diversas modalidades de especial, forzosa y voluntaria; super-numerario, y suspensión (art. 40).

Respecto a las incompatibilidades, en el artículo 82 se establece la regla de que «el desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario.» El artículo 83 establece una serie de reglas sobre el particular, «sin perjuicio de las incompatibilidades que se contengan en la legislación relativa a los diferentes Cuerpos de funcionarios.» Ta-

les reglas, a título enunciativo, son las siguientes: *a*), la prohibición de ejercer otra profesión, salvo en los casos en que instruido el oportuno expediente con audiencia del interesado se declare por el Subsecretario del Departamento correspondiente que no perjudica el servicio que el funcionario tenga a su cargo (la Ley señala unas excepciones en las que no es necesario la instrucción de dicho expediente); *b*), la prohibición de ejercer actividades profesionales o privadas, bajo la dependencia o al servicio de otras entidades o particulares en los asuntos en que se esté interviniendo por razón del cargo o estén en tramitación o pendientes de resolución en el organismo donde se estuviere destinado o adscrito, y *c*), la prohibición de ostentar la representación, o defensa, etc., de otras entidades en las contiendas en que el Estado sea parte.

4. El establecimiento de los principios generales del régimen económico. La Ley sienta el principio de que los funcionarios sólo podrán ser remunerados por los conceptos que en ella se determinan, y señala cuáles son dichos conceptos, si bien deja para una Ley de Retribuciones y otras disposiciones el fijar la cuantía de los haberes y percepciones de toda clase.

El primer concepto que se establece es el sueldo que se obtendrá de la aplicación al sueldo-base (consistente en una cantidad igual para todos los funcionarios) del coeficiente multiplicador que corresponda al Cuerpo a que pertenezca cada funcionario.

Otro concepto está formado por los complementos de sueldo, que serán: de destino, de dedicación especial y familiar. Además, los funcionarios tendrán derecho a pagas extraordinarias y a trienios.

Otras remuneraciones que se prevén son las indemnizaciones, gratificaciones e incentivos.

5. Autorización al Gobierno para introducir cuantas modificaciones sean necesarias en orden a la aplicación de todos los fondos presupuestarios, extrapresupuestarios y de tasas y exacciones parafiscales que se destinen a atenciones de personal.

Por último, señalar que en base a las facultades concedidas a la Presidencia del Gobierno—por la disposición final cuarta del texto articulado— para que a propuesta de la Comisión Superior de Personal someta al Gobierno o dicte las disposiciones complementarias que sean precisas para la ejecución de la Ley; por sendos Decretos de 9 de abril de 1964 se dictaron normas sobre relaciones de funcionarios y hojas de servicio, y las bases para la clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas; el último de ellos,

completado por la Orden de 30 de junio de 1964. Por Decreto de 26 de junio de 1964 se declara la naturaleza de los Cuerpos que han de quedar extinguidos. Y en último lugar, el Decreto-ley 10/1964, de 3 de julio, por el que se concede un derecho de opción a funcionarios Técnico-administrativos y se fijan normas para la constitución del nuevo Cuerpo administrativo.

