



ESTUDIOS

PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

35.081.71 (46)

Por **LUIS FERNANDO CRESPO MONTES**

Sumario: I. Introducción.—II. Creación de un órgano central de la función pública: 1. Su justificación. 2. Composición. 3. Funcionamiento. 4. Competencias. 5. Creación de otros órganos centrales.—III. Unificación de Cuerpos: 1. ¿Era viable? 2. Cuerpos unificados. 3. El nuevo Cuerpo Administrativo. 4. La gestión de personal unificada.—IV. Situaciones administrativas e incompatibilidades: 1. Innovaciones en materia de situaciones. 2. Regulación de las incompatibilidades.—V. Los derechos económicos de los funcionarios.

I. INTRODUCCION

La base jurídica de la reforma o modernización de la Administración pública española se asentaba, fundamentalmente en las leyes que se promulgaron en los años 1957 y 1958: la de Régimen jurídico de la Administración del Estado y la de Procedimiento administrativo.

Ambas contemplaban el aspecto orgánico y de actividad del sector público.

Contenían innovaciones trascendentales (creación de las comisiones delegadas del gobierno; enumeración de las competencias del presidente del gobierno como órgano de la Administración central); declaraciones afortunadas (la actuación administrativa

se desarrollará con arreglo a las normas de economía, celeridad y eficacia); regulaciones necesarias (régimen jurídico de la delegación de atribuciones), «pequeñas reformas» (1) (facilidad al administrado para presentar escritos dirigidos a la Administración pública), y autorizaciones al Gobierno encaminadas a conseguir una mayor agilidad y una completa actualización de nuestra Administración (desconcentración de funciones; cambios en las estructuras orgánicas).

Estas leyes, que en el plano administrativo cabe calificarlas como «fundamentales», fueron acompañadas en aquella época de otras disposiciones del mismo rango y de innegable acierto y oportunidad: la de Entidades estatales autónomas y la de Tasas y exacciones parafiscales.

Desde el primer momento figuró en la agenda de trabajo de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, órgano promotor de nuestra reforma administrativa, la promulgación de un nuevo estatuto de funcionarios (2). Ahora bien, la culminación de esta tarea no fue tan fácil ni rápida como las antes mencionadas.

La Función pública empieza a ser objeto de reforma a través de medidas parciales (3). Así, el procedimiento selectivo con el decreto de oposiciones y concursos de 10 de mayo de 1957; el de 23 de diciembre del mismo año, sobre situación administrativa de funcionarios procesados; la ley de 17 de julio de 1958, sobre la de los funcionarios al servicio de gobiernos extranjeros u organismos internacionales; la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (decreto de 9 de julio de 1959 y ley de 23 de diciembre de 1961); el decreto de 28 de diciembre de 1960 creando el diploma o, mejor dicho, la especialidad de «diplomado en organización y métodos», como se afirma en el texto del mismo.

(1) Para una completa información sobre el valor de las reformas de métodos, detalles y minucias en el contexto general de la reforma administrativa, ver el artículo de A. CARRO MARTÍNEZ en *Documentación Administrativa* núm. 27, pp. 7 a 14.

(2) En el trabajo publicado por el profesor LÓPEZ ROBÓ en el número 1 de *Documentación Administrativa* (enero 1958), figuran entre los planes para un futuro inmediato el de un nuevo Estatuto de Funcionarios (sistemas de ingresos, formación, retribuciones, ascensos, situaciones administrativas); ver p. 13.

(3) La enumeración contenida está tomada, en parte, de la ponencia presentada por J. M. HERNÁNDEZ-SAMPELAYO a la III Semana de Estudios de la Reforma Administrativa, celebrada en Santander en septiembre de 1963. Ver *La Función Pública*, Madrid, 1963, p. 19.

En otro orden de cosas, por orden de la Presidencia del Gobierno de 14 de diciembre de 1957 se prohíbe a los funcionarios públicos hacer o recibir obsequios o regalos con motivo de la Navidad.

El anuncio de la iniciación de los estudios encaminados a un nuevo ordenamiento de la burocracia, junto con la adopción de las medidas parciales a que antes nos hemos referido, produce un impacto innegable en nuestra Administración.

Así, desde julio de 1957 hasta julio de 1963 se crean 12 nuevos cuerpos de funcionarios, muchos de ellos a extinguir; 28 aumentan sus plantillas y se configuran los diplomas de directivos en el Ministerio de la Gobernación en el año 1959, en 1961 para el de Trabajo y 1962 en el de Obras Públicas.

Todo esto determina la existencia dentro de la misma Administración de tendencias opuestas y a veces completamente irreconciliables en cuanto a las cuestiones básicas que habrían de tener un nuevo enfoque en la normativa proyectada.

A los siete años de iniciada la labor se promulgó la ley 109/1963, de 20 de julio, denominada inadecuadamente de «Funcionarios civiles del Estado», por cuanto que su ámbito de aplicación queda circunscrito sólo a determinados funcionarios civiles de la Administración civil del Estado.

Este largo período de tiempo es un claro indicador de lo conienzuda y dificultosa que fue la elaboración del estatuto. Por eso, Carrero Blanco afirmó en su discurso ante el Pleno de las Cortes: «Pocas leyes, seguramente ninguna, han venido a estas Cortes después de un estudio más detenido y de ser sometidas a un mayor contraste de opiniones» (4).

(4) J. M. HERNÁNDEZ-SAMPELAYO expone la historia de la elaboración de la ley de Bases en la ponencia antes citada. Dice literalmente: «En efecto, la primera etapa de este trabajo fue el acopio de materiales y documentación bibliográfica y legislativa por el Gabinete de Estudios de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. En octubre de 1961 se remitió a estudio de los diferentes departamentos ministeriales un primer texto de anteproyecto, y se llevaron a cabo diversas reuniones a nivel de oficiales mayores, que fueron iniciadas el 17 de noviembre de dicho año. Con las observaciones recibidas y las sugerencias formuladas se redactó, a principios de 1962 un segundo texto, que se remitió a informe del Instituto de Estudios Políticos y del Patronato del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá, y con los dictámenes formulados por ambos centros se llevó a cabo una nueva redacción que se envió a informe del Consejo de Estado, quien evacuó su dictamen en 25 de octubre de 1962. Incorporando al texto las más importantes sugerencias del alto Cuerpo consultivo, se procedió a una tercera redacción,

En la exposición de motivos de la ley 109/1963 se señalan, fundamentalmente, cuatro principios que inspiran la nueva legislación: la creación de un órgano central de la Función pública; la unificación de los cuerpos generales; la incorporación actualizada de las normas entonces vigentes en textos dispersos, en materia de situaciones administrativas e incompatibilidades, y, por último, la introducción de un nuevo sistema sobre el que se han de basar los derechos económicos de los funcionarios.

El presente trabajo tiene por objeto analizar cómo se han desarrollado estos cuatro principios a lo largo de los seis años que lleva en vigor la ley de Funcionarios civiles del Estado.

II. CREACION DE UN ORGANO CENTRAL DE LA FUNCION PUBLICA

1. Su justificación

La necesidad de crear un órgano central en materia de personal venía configurada por dos factores: seguir el ejemplo de otras administraciones públicas extranjeras y buscar un instrumento adecuado para conseguir una política de unidad en el tratamiento de las cuestiones relativas al personal.

La primera circunstancia (5) había de ser tomada con las debidas cautelas. No cabía importar directamente, sin las debidas adaptaciones, instituciones fabricadas en el extranjero.

que volvió a remitirse a los ministerios, y tras recoger nuevas observaciones, fruto de muchas horas de conversaciones con altos funcionarios de los mismos, se llegó a la redacción del proyecto definitivo.»

Por su parte, A. DE LA OLIVA DE CASTRO, en su ponencia «Selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios», publicada en el volumen a que antes hemos hecho referencia, da la cifra de ocho ediciones impresas de anteproyectos de ley General de funcionarios, redactados desde 1961 a 1963, así como un número análogo de anteproyectos en ciclostil. Ver p. 225, nota 1 a pie de página.

(5) El Derecho comparado nos ofrecía el ejemplo de Francia (Consejo Superior de la Función Pública y Dirección General de Administración y de la Función Pública); Italia (Consejo Superior de Administración Pública); Bélgica (Ministerio del Interior y de la Función Pública); República Federal Alemana (Comisión de Personal), y las Comisiones del Servicio civil en Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá. Para una completa información sobre composición y funcionamiento de estos órganos, ver FERNANDO GARRIDO FALLA: «Estructura y funcionamiento de los órganos centrales en materia de personal», III Semana de Estudios para la Reforma Administrativa, Madrid, 1963, pp. 34 y ss.

Nuestra Función pública también es diferente. Su estructuración en cuerpos de funcionarios que actúan como grupos sociales autónomos dentro de la Administración española (6) imponía la constitución de un órgano central de personal *ad hoc* si se quería dotarle de las mínimas garantías para obtener un funcionamiento normal.

El segundo factor —política de unidad— está expresamente reconocido en la exposición de motivos de la ley 109/1963, donde se dice literalmente: «Uno de los puntos vulnerables del estatuto de Funcionarios de 1918, que en gran medida contribuyó a la frustración de sus propósitos, fue la carencia de un órgano central encargado de velar por su íntegra aplicación y que, considerando en su conjunto los problemas inherentes a los funcionarios, llevara a cabo una política de unidad.

Esta ley no quiere incidir en igual omisión, por lo que, siguiendo ejemplos del Derecho comparado y respondiendo a reiteradas aspiraciones, establece en la base como órgano fundamental en la materia una Comisión Superior de Personal.»

Resulta evidente la intención del legislador al querer asegurar que el nuevo ordenamiento jurídico sería aplicado e interpretado con criterio uniforme, evitando así el peligro que supondrían trece departamentos ministeriales actuando en esta materia sin coordinación alguna.

Estas dos circunstancias determinaron, principalmente, la composición y funciones encomendadas a la CSP.

2. Composición

La composición de la CSP, desde los primeros borradores de anteproyectos de ley General de funcionarios, se basó en las siguientes ideas:

a) Configuración de unos órganos —vicepresidente y secretario general— encargados de planificar y dirigir todas las actividades de la CSP.

(6) Ver ALBERTO GUTIÉRREZ REÑÓN: «Estructura de la burocracia española», «Notas para un estudio», *Revista Española de la Opinión Pública* núm. 3, Madrid, enero-febrero 1966, p. 42.

En el apartado 2 de la base II de la ley 109/1963 se decía, exclusivamente, que «además formarán aparte de la misma un vicepresidente, un secretario general... designados por decreto a propuesta de la Presidencia del Gobierno».

Fueron los decretos de designación (7) los que atribuyeron a estos cargos las categorías, a todos los efectos, propias de los subsecretarios y directores generales, respectivamente.

Posteriormente, el texto articulado aprobado por decreto 315/1964, de 7 de febrero (art. 9.º, 2), confirmó estos niveles (tratamiento y retribución) que se habían establecido a través de los actos concretos de nombramiento.

Pues bien, transcurridos poco más de cuatro años desde la puesta en marcha de la CSP, por decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración civil del Estado para reducir el gasto público, se suprimen dichos cargos con las categorías antes expuestas, vinculando la vicepresidencia de la Comisión Superior de Personal al de director general de la Función pública, de nueva creación (art. 1.º, 1, a) y b)).

Parece ser que esta medida—prescindiendo de su acierto en el plano económico ya que supuso un ahorro a la Hacienda Pública de 212.000 pesetas por año (diferencia existente entre las retribuciones de un subsecretario y un director general en el año 1967, sin contar las 30.000 pesetas por año de las dotaciones para las secretarías particulares respectivas)—, conculcó el principio que en el año 1963 había motivado conceder la categoría de subsecretario al vicepresidente de la CSP.

Teniendo en cuenta la jerarquización de nuestra Administración, fue, fundamentalmente, buscar un nivel análogo al de los subsecretarios de los ministerios, con objeto de que las relaciones se efectuaran en un plano de igualdad (8).

Tan es así, que el propio artículo 1.º, 1, a) y b), párrafo 2.º del

(7) Las designaciones fueron efectuadas por Decretos 1715 y 1716/1963, de 23 de julio, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* del día 24. Ahora bien, en diversas redacciones de anteproyectos se atribuían a estos cargos las categorías mencionadas.

(8) Sobre la importancia de la categoría de subsecretario para el órgano unipersonal superior de nuestra Función Pública, ver dictamen del Consejo de Estado de 25 de octubre de 1962 al anteproyecto de ley General de Funcionarios, publicado en «Antecedentes del Proyecto de Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado», documento reservado, Presidencia del Gobierno, junio 1963.

decreto 2764/1987, previendo las dificultades que podrían derivarse de este désajuste entre la nueva categoría del vicepresidente de la CSP y los subsecretarios de los ministerios civiles, estableció que cuando la CSP fuese convocada y presidida por el vicepresidente, los subsecretarios que sean vocales natos podrán nombrar un delegado que les sustituya (9).

Entonces se quiebra el principio de reunir en el seno de la CSP a todos los subsecretarios, en cuanto jefes superiores del personal del departamento (art. 15, 2, de la LRJAE).

Esto no quita para admitir, en cambio, las ventajas que se derivan de la configuración de un órgano unipersonal en materia de Función pública, puesto de relieve en infinidad de ocasiones, si bien con una categoría (director general) completamente inadecuada por las razones antes expuestas.

Tal vez sería interesante hacer los cálculos precisos para averiguar si nuestra Hacienda Pública puede soportar el gasto que supone tener un subsecretario de la Función pública.

El aumento del coste que ello supondría, a lo mejor se compensaba con la posibilidad de que dicho órgano pudiera desenvolverse normalmente en el seno de la Administración, sin los lastres que supone para su funcionamiento un nivel orgánico inadecuado.

b) Los vocales natos que se incorporan a la CSP en las distintas versiones de anteproyectos han tenido las siguientes constantes:

- Los subsecretarios de todos los ministerios civiles. Por supuesto que se trata de los subsecretarios que ostentaban la representación y delegación general del ministro y la gestión de los servicios comunes del departamento (art. 15, *in fine* de la LRJAE); es decir, los subsecretarios-jefes superiores del personal para distinguirlos de otros subsecretarios existentes en aquel entonces en algunos departamentos de nuestra Administración civil (por ejemplo, el subsecre-

(9) Por orden comunicada de la Presidencia del Gobierno de 22 de enero de 1989 se dispuso que la representación de los vocales natos debería conferirse precisamente en favor de uno de los directores generales del departamento o autoridad de la misma categoría.

tario del Tesoro y Gasto Público, el de Turismo y el de la Marina Mercante, hoy día subsistente).

- El secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno; el presidente del Patronato y el director del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (hoy Escuela Nacional de Administración Pública).

En cambio, las variables observadas han sido las siguientes:

- La incorporación del interventor general de la Administración del Estado, que figuraba en las últimas redacciones de anteproyectos correspondientes a marzo y abril de 1962 y enero de 1963, desaparece en el proyecto de ley de Bases (10).
- La presencia del director general del Tesoro del Ministerio de Hacienda aparece en la última redacción (enero de 1963).
- La incorporación del director general de Presupuestos se consagró en la ley 109/1963.

c) La creación de unos cargos de vocales permanentes ha

(10) Más que desaparición cabría hablar de sustitución por el entonces director general de Presupuestos.

El Ministerio de Hacienda, además de su subsecretario, contaba en las últimas redacciones de anteproyectos con dos puestos de vocales natos. Razones internas decidieron que fuera el director general de Presupuestos en vez del interventor general de la Administración del Estado.

Después de la reforma llevada a cabo como consecuencia de las medidas adoptadas en noviembre de 1967 —que entre otras produjo la fusión de la antigua Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas y la de Presupuestos, cuyos titulares eran vocales natos de la CSP, en una sola (Dirección General del Tesoro y Presupuestos)—, en algunos borradores del proyecto de decreto por el que se reorganizaba la Presidencia del Gobierno, aparecen nuevos intentos de incorporar al interventor general de la Administración del Estado a la CSP.

Ello se debe, principalmente, al deseo del Ministerio de Hacienda de no perder posiciones en la CSP, fenómeno producido por la fusión de las direcciones generales antes mencionadas.

De todas formas la participación de este ministerio en la composición de la CSP ha sido siempre importante.

Prescindiendo de la adscripción *de iure* de tres puestos de vocales natos a cargos del departamento (hoy reducidos a dos), cuando se constituyó la CSP en julio de 1963, dos subsecretarios de otros ministerios procedían de Cuerpos de funcionarios dependientes de Hacienda: el de Justicia (abogado del Estado) y el de Industria (inspector técnico fiscal); asimismo el secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno ostentaba también esta condición (inspector técnico de Seguros y Ahorro).

En la fecha del presente trabajo (octubre de 1970) se encuentran en estas circunstancias el de Industria y el de Vivienda (abogados del Estado) y el de Información y Turismo (inspector técnico de Seguros y Ahorro), además de un vocal permanente, que pertenece también al Cuerpo de Abogados del Estado.

sido una de las cuestiones más debatidas y a la vez más confusas de la composición de la CSP.

Con esta figura del vocal permanente, aparecida desde las primeras redacciones de anteproyectos y cuyo número fue decreciendo (seis en 1962, cinco en enero de 1963 y tres en el texto promulgado), se intentó reproducir algo ya existente en nuestra Administración consultiva; concretamente los consejeros permanentes del Consejo de Estado y del Consejo de Economía Nacional. Si bien estas figuras vienen condicionadas por la existencia de la comisión permanente en estos órganos consultivos.

Por otra parte, se quiso introducir un mecanismo, si no de representatividad, al menos de participación de los funcionarios en el funcionamiento de la CSP (11).

	1963	1970
Funcionarios	Todos	16
No funcionarios	—	5
Funcionarios de Administración civil del Estado	17	15
Funcionarios otras Administraciones públicas	5	1
Funcionarios Ministerio de Hacienda	5	6
Técnicos de Administración civil del Estado	3	3
Catedráticos de universidad	4	3

Esto se desprende de la propia exposición de motivos de la ley 109/1963, cuando alude a la formación de la CSP por los subsecretarios de los distintos ministerios y «altos funcionarios» (12).

(11) El análisis de la composición de la CSP en julio de 1963 y septiembre de 1970 arroja los siguientes datos para un estudio de la presencia de funcionarios en la CSP, al margen de las relaciones poder político-burocracia:

(12) Cuando el legislador utilizó esta expresión debía estar pensando necesariamente en la fuente de reclutamiento de los vocales permanentes, ya que no cabía admitir que se refiriera a otros vocales natos, tales como el secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno o los directores generales del Tesoro y Presupuestos. La naturaleza de estos cargos, al margen de que se cubran normalmente con funcionarios de Cuerpos superiores, excluye toda posibilidad de tal calificación.

La realidad apoya esta tesis. Hasta el momento los vocales permanentes designados han pertenecido: tres al Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado, dos al Cuerpo de Catedráticos de Universidad y uno al de Economistas del Estado, así como al de Abogados del Estado e Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Desde luego que este mecanismo de participación no cuenta con la mínima institucionalización, adecuada a la estructuración corporativa de nuestra Función pública.

Hasta el momento los cuerpos que han *participado* por este sistema son el de Técnicos de la Administración Civil del Estado; los de Economistas y Abogados del Estado; Catedráticos de Universidad e Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

De este indicador, la única conclusión que cabe mantener es que la participación en la CSP a través de los vocales permanentes queda reservada a los cuerpos superiores.

Por otro lado, la LFCE, en su artículo 21, sirve para precisar cuáles son los cometidos de los vocales permanentes al señalar que «realizarán las funciones de estudio y preparación de los asuntos que hayan de ser sometidos a la CSP que les sean encomendados por el vicepresidente».

Este es el único precepto que puede servirnos para perfilar los borrosos contornos de esta figura.

Se trata de unos vocales que por la forma de designación (decreto a propuesta de la Presidencia del Gobierno) y por los estudios que puede encomendarles el vicepresidente de la comisión, quedan vinculados más estrechamente que el resto de los vocales a las tareas cotidianas de la misma, siendo el apoyo para aquellas directrices o cuestiones que deba proponer el vicepresidente y hayan de ser debatidas en su seno.

De ahí el peligro que supone que las personas que sean designadas para estos cargos ostenten otros en el sector público que les vinculen a otros departamentos ministeriales y, por lo tanto, a otros intereses.

Por último, afirmaremos que su denominación resulta equívoca, ya que no son permanentes *stricto sensu* ni por su forma de designación (libre nombramiento y cese del Consejo de Ministros a propuesta de la Presidencia del Gobierno); ni por la existencia de un período mínimo de tiempo para desempeñar el cargo, ni por el grado de dedicación que exige al poder coexistir el desempeño de éste con otros dentro de la propia Administración (13).

(13) Hasta el momento las personas que han sido designadas vocales permanentes de la CSP han ostentado u ostentan los siguientes cargos: secretarios generales técnicos de Obras Públicas y de Vivienda, directores generales de Servicios de la

3. Funcionamiento

Formalmente se pueden distinguir dos etapas en el funcionamiento de la CSP.

La que va desde su creación hasta febrero de 1968 y la que se inicia en esta fecha como consecuencia del decreto 245/1968, de 15 de febrero, por el que se reorganiza la Presidencia del Gobierno.

En la primera, la comisión funcionaba en pleno y en ponencias de trabajo (14). En la segunda, en pleno y en comisión permanente (15).

De hecho no existe ninguna diferencia entre las funciones de las antiguas ponencias de trabajo y de la actual comisión permanente. La única ventaja conseguida consiste en una mayor agilidad para la adopción de acuerdos, ya que se transfieren en bloque las funciones del pleno de la CSP a la comisión permanente, salvo aquellos asuntos que por su importancia o repercusión en el régimen general de la Función pública se acuerde someter al pleno por el presidente a petición de cualquiera de los miembros que lo integran (art. 9.º, 3, del decreto 245/1968).

Por otra parte, a las reuniones de la comisión permanente pue-

Presidencia del Gobierno y de Promoción Estudiantil del Ministerio de Educación y Ciencia, director del Instituto de Estudios de Administración Local, oficial mayor del Ministerio de Educación y Ciencia y subdirector general-jefe del Servicio Central de Planes Provinciales.

(14) Entre otras se constituyeron las siguientes ponencias: Dictamen de disposiciones, Expedientes de separación del servicio, Informes de convocatorias de pruebas selectivas, Informes de disposiciones que han de promulgarse en aplicación de la ley de Retribuciones, Integración en los cuerpos generales, Seguridad social...

(15) Esta idea de la comisión permanente figuraba en los anteproyectos de marzo y abril de 1962 y enero de 1963. Era copia de las existentes en otros órganos consultivos de nuestra Administración, por ejemplo, el Consejo de Estado y el de Economía Nacional.

Desaparece en cambio en el proyecto de ley de Bases remitido por el Gobierno a las Cortes. La ponencia encargada del dictamen recomienda la creación de la comisión permanente, que fue rechazada por la comisión correspondiente por un escaso margen de votos. Ver F. GARRIBO FALLA, *op. cit.*, p. 50.

En la actualidad y con arreglo al artículo 9.º, 2, del decreto 245/1968, de 15 de febrero, la comisión permanente estará compuesta por el vicepresidente de la CSP, el director general del Tesoro y Presupuestos, el secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, el director de la Escuela Nacional de Administración Pública, los tres vocales permanentes y el vocal secretario. Podrán asistir a sus reuniones los vocales natos, quienes podrán nombrar un delegado que les sustituya.

de asistir cualquier vocal nato que no forme parte de la misma, pudiendo nombrar un delegado que le sustituya.

En la práctica, la comisión permanente se reúne cada quince días, después que los asuntos han sido estudiados por un grupo de trabajo al que asisten delegados de los vocales, con nivel de subdirectores generales o jefes de sección. Cuando existe unanimidad en el grupo de trabajo, los asuntos pasan a la comisión permanente como «expedientes de trámite» (16).

Una última forma de funcionamiento de la comisión se concreta en las reuniones de oficiales mayores o jefes de personal, previstas en el artículo 10, 2, de la ley de Funcionarios civiles del Estado y en el artículo 9 del decreto 3800/1964, de 19 de noviembre, por el que se reglamenta la comisión superior de personal, a los efectos de coordinación e información. Normalmente se suelen celebrar dos reuniones anuales de esta naturaleza.

4. Competencias

Tradicionalmente se han clasificado las competencias de la CSP en tres grandes grupos: consultivas, de propuesta y las delegadas por la Presidencia del Gobierno (17).

Se puede afirmar que en la actividad desarrollada en estos seis primeros años de su existencia, han predominado las primeras (18). Las segundas han quedado reducidas a la iniciación de algunas pocas disposiciones de carácter general (por ejemplo, el Reglamento de Régimen Disciplinario) o a la elevación al Gobierno de las directrices que debía seguir la Administración en algún sector de la función pública (v. g.: en materia de contratación de personal).

La exposición de motivos de la ley 109/1963, alude a otro tipo de funciones —de inspección—, silenciadas luego en su parte dispositiva y concretadas en el texto articulado a una simple refe-

(16) La posibilidad de estos grupos de trabajo dimana del artículo 10 del decreto 3800/1964, de 19 de noviembre, por lo que se reglamenta la CSP.

(17) Ver F. GARRIDO FALLA, *op. cit.*, p. 53. LUIS FERNANDO CRESPO MONTES: «La delegación de competencias en la CSP». *Documentación Administrativa* núm. 70, octubre 1963, pp. 70 a 81.

(18) De las memorias de la CSP correspondientes a los años 1965 y 1967 se totalizan 246 y 229 informes, respectivamente.

rencia a la competencia del vicepresidente de la CSP para «cuidar especialmente del cumplimiento de la legislación sobre los funcionarios de la Administración civil» (artículo 19, 3.º).

Nótese cómo el legislador huyó de expresiones más rigurosas y precisas, como podrían ser «vigilar» o la misma de «inspeccionar», y utilizó una más suave y menos técnica: la de cuidar.

Normalmente el vicepresidente de la CSP ha hecho uso de esta facultad exclusivamente referida a la admisión de funcionarios de empleo interinos y personal contratado, para recordar los requisitos y condiciones que deban reunir las personas que por estos títulos se incorporen a prestar servicios a la Administración.

Por último, aludiremos a las competencias delegadas por la Presidencia del Gobierno, tema que tratamos desde un punto de vista puramente especulativo en un trabajo publicado en el número 70 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA (octubre de 1963), es decir, antes de la promulgación del texto articulado de la ley 109/1963.

La posibilidad legal establecida en el apartado 2 del artículo 15 de la ley de Funcionarios civiles del Estado aún no se ha efectuado.

Ni la naturaleza de las competencias atribuidas al presidente del Gobierno por los apartados 7 y 8 del artículo 13 de la LRJAE y por el artículo 15 de la LFCE, ni la de la CSP en cuanto órgano colegiado, hacen aconsejable ni viable una delegación, máxime si tenemos en cuenta que con esta institución se pretende, esencialmente, el ejercicio más adecuado de las competencias atribuidas a un órgano de Administración (19).

Únicamente por orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de noviembre de 1964 (BOE núm. 290), se *atribuyeron*—expresión de difícil encaje en los supuestos de transferencias de competencias admitidos en nuestro ordenamiento jurídico—, al vicepresidente de la CSP las funciones señaladas en el artículo 17 de la LRJAE, es decir, los ascensos, destinos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios que se realicen de acuerdo con facultades regladas, pero sólo respecto de los técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos.

(19) Ver, por todos, JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE: «Transferencia de funciones administrativas». Madrid, 1964.

Sobre esta orden de la Presidencia del Gobierno haremos más adelante algunas consideraciones, ya que fue de enorme trascendencia, pues su aplicación acaparó un elevado porcentaje de las actividades propias de la vicepresidencia de la CSP y, más tarde, condicionó la estructura orgánica de la Dirección General de la Función Pública (20), produciendo análogo fenómeno.

5. Creación de otros órganos centrales

A pesar del principio sustentado en el artículo primero de la LRJAE sobre la personalidad jurídica única de la Administración del Estado, la realidad es que cada sector o esfera de actuación de la misma quiere gozar de autonomía e independencia respecto de los demás.

Esto sucede con el órgano central en materia de personal. Cada Administración quiere tener «su» órgano propio.

Por decreto 2826/1965, de 22 de septiembre (sección quinta), se creó una comisión de retribuciones dependiente del Ministerio de Hacienda, a pesar de estar ya constituida en el seno de la CSP una ponencia de este mismo nombre y con idénticas funciones. Incluso en su composición no se daba entrada a ningún representante de la CSP; sólo se aludía a uno de la Presidencia del Gobierno (21).

La ley 103/1966, de 28 de diciembre, por la que se adaptan los preceptos de la ley de Bases de Funcionarios civiles a los funcionarios civiles de la Administración militar, creó (artículo tercero, 1) una Junta permanente de personal dependiente del Alto Estado Mayor.

(20) El apartado 2 del artículo 5.º del decreto 245/1968 estructura en la Dirección General de la Función Pública cuatro secciones a las que la orden de la Presidencia del Gobierno de 7 de marzo del mismo año («BOE» núm. 59) encomienda la gestión administradora del personal de cuerpos interministeriales dependientes de la Presidencia del Gobierno, dividiéndose con arreglo al nivel de titulación exigido para ingreso en los mismos: Enseñanza superior, media, auxiliares y subalternos.

Pues bien, en la práctica esta gestión se ha limitado a los cuatro Cuerpos Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno, quedando sin asumir la de otros cuerpos interministeriales dependientes de la Presidencia del Gobierno, como son los Economistas del Estado y los Estadísticos Facultativos y Técnicos.

(21) A pesar del cometido tan importante encomendado a esta Comisión de Retribuciones —elaboración de los distintos regímenes de complementos de sueldo para cada una de las etapas de la ley de Retribuciones—, hasta el momento presente no se ha reunido más que una sola vez.

En una esfera completamente distinta, el decreto 1480/1970, de 26 de mayo, que aprueba el estatuto de funcionarios del Movimiento, establece en su artículo sexto una comisión coordinadora para los asuntos de personal, dependientes de la Gerencia de Servicios (22).

III. UNIFICACION DE CUERPOS

1. ¿Era viable?

El tema de la unificación de cuerpos de funcionarios con idéntica titulación para ingreso en los mismos y análogas funciones, había sido ampliamente tratado en nuestra doctrina (23).

En el régimen transitorio establecido en las redacciones de anteproyectos correspondientes a marzo y abril de 1962, se contienen normas que contemplaban el problema en su totalidad. Es decir, no se limitaban sólo a unos determinados cuerpos de funcionarios (24).

En la redacción correspondiente a enero de 1963, ya se silencia el tema de la fusión o unificación de los llamados cuerpos especiales.

En su exposición de motivos ingenuamente se afirma: «En términos no idénticos, pero sí análogos, se plantea y resuelve el problema de los también excesivos cuerpos especiales, algunos de los cuales no cuentan más que con cuatro funcionarios. Para evi-

(22) La orden de 1 de julio de 1970 («BOE» núm. 146) por la que se aprueba el reglamento general de Funcionarios del Movimiento, señala en su artículo 7.º cuál ha de ser la composición de esta comisión, dando entrada a unos vocales representativos de cada uno de los distintos cuerpos generales y especiales. Ahora bien, a pesar del carácter representativo de estos vocales, son designados libremente por el ministro secretario general del Movimiento, a propuesta del vicesecretario general.

(23) Para un conocimiento exhaustivo del problema ver A. GUAITA MARTORELL, ponencia presentada a la III Semana de Estudios para la Reforma Administrativa: «La unificación de los cuerpos: posibilidades y desarrollo», Madrid, 1963, pp. 159 y ss., y las comunicaciones presentadas a la misma.

(24) En la disposición transitoria quinta de estas dos redacciones se contenían los siguientes preceptos: «El Gobierno, oída la Comisión Superior de Personal, dictará las disposiciones pertinentes para fundir o extinguir aquellos cuerpos especiales cuya subsistencia se estime innecesaria.

Muy particularmente se procederá a la fusión de aquellos cuerpos especiales integrados por funcionarios de análoga carrera profesional, aunque pertenezcan a departamentos ministeriales distintos.»

tar su excesiva multiplicidad se establece que la creación de tales cuerpos sólo podrá hacerse por ley.»

En definitiva, el problema de la existencia actual de múltiples cuerpos especiales similares se resuelve diciendo que en el futuro su creación deberá establecerse por ley.

La ley 109/1963 y su texto articulado mantienen esta misma postura.

Quiérese decir que, mientras los titulados superiores de los antiguos cuerpos técnico-administrativos —aun pertenecientes a distintas carreras universitarias—, se han integrado en un solo cuerpo, subsisten ocho cuerpos médicos, tres cuerpos de arquitectos, otros tantos de ingenieros industriales y dos cuerpos de ingenieros de montes, de minas, de telecomunicación y veterinarios (25).

Para comprender, ya que no cabe justificar, este tratamiento discriminatorio de la fusión de cuerpos, reproducimos un párrafo del informe emitido por el Instituto de Estudios Políticos el 13 de abril de 1962, a la redacción del anteproyecto de marzo del referido año.

Después de recordar un anterior informe, en el que, al régimen establecido para la unificación de cuerpos especiales, se pedía una normativa, «más categórica y terminante», dice: «En el proyecto actual se ha respetado la redacción, y es de temer que carezca de la fuerza suficiente para alcanzar un efecto que se estima *absolutamente imprescindible y a cuya realización han de oponerse intereses y núcleos de presión sobradamente conocidos por su actividad e influencia.*»

En esta ocasión, como era de esperar, se cumplieron las premoniciones.

El legislador acometió sólo la unificación de los antiguos cuerpos generales (26).

La realidad en el momento actual es que a pesar de los siete años transcurridos, no se ha avanzado nada en esta cuestión respecto a la situación anterior al año 1963: el tema de la unifica-

(25) Datos tomados de A. DE LA OLIVA DE CASTRO y A. GUTIÉRREZ REÑÓN: «Los Cuerpos de funcionarios», en *Sociología de la Administración Pública Española*, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1968, p. 121.

(26) Caso curioso es el de este Cuerpo en el que, a pesar de haber unos veinte titulados superiores, ninguno se integró en el nuevo Cuerpo Técnico al no haberse exigido la mencionada titulación para ingreso en el mismo. Entonces ¿por qué se declaró de naturaleza mixta técnica y administrativa?

ción de los cuerpos especiales sigue siendo uno de los mayores *tabúes* de nuestra Función pública.

En este caso, como en tantos otros, de poco sirve la unanimidad doctrinal si no coincide con los intereses particulares de determinados cuerpos de funcionarios.

2. Cuerpos unificados

La fusión de cuerpos en el nuevo ordenamiento jurídico de la Función pública quedaba condicionado, por lo tanto, a la creación de los nuevos cuerpos técnico, administrativo, auxiliar y subalterno.

Los antiguos cuerpos afectados se declaran extinguidos a la entrada en vigor del texto articulado, debiendo pasar a integrar, de acuerdo con su naturaleza, los nuevos cuerpos (disposición transitoria primera de la ley 109/1963).

Para determinar la naturaleza de los cuerpos que habían de quedar extinguidos se utilizaron dos criterios fundamentales:

- el del nivel de titulación exigido para ingreso en el cuerpo correspondiente, y
- el de la naturaleza de las funciones encomendadas al mismo, a la vista del ordenamiento jurídico vigente constituido por los reglamentos orgánicos de los ministerios, los de los cuerpos y las convocatorias de las pruebas selectivas para ingreso en los mismos.

En base a estos criterios se ordenaron en principio 56 cuerpos en los siguientes grupos, de acuerdo con su naturaleza:

a) Naturaleza mixta, técnica y administrativa:

- Escala técnica del Cuerpo Técnico-administrativo de la Presidencia del Gobierno.
- Escala técnica del Cuerpo General Administrativo del Africa Española, a extinguir.
- Cuerpo técnico-administrativo de la extinguida sección colonial del antiguo Ministerio de Estado.

- Cuerpo técnico-administrativo del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Escala técnica del Cuerpo de Administración Civil del Ministerio de Justicia.
- Escala técnica del Cuerpo General de Administración de la Hacienda Pública.
- Escala técnica del Cuerpo Administrativo del Catastro, a extinguir.
- Escala técnica del Cuerpo Administrativo de Seguros y Ahorro, a extinguir.
- Escala técnica de Administración Civil del Ministerio de la Gobernación.
- Escala técnica del Cuerpo Técnico de Funcionarios Administrativos Sanitarios.
- Escala técnica del Cuerpo de Administración Civil del Ministerio de Obras Públicas.
- Cuerpo técnico de Administración Civil del Ministerio de Educación Nacional.
- Cuerpo Técnico-administrativo del Ministerio de Trabajo.
- Escala técnica del Cuerpo de Administración civil del Ministerio de Industria.
- Cuerpo Técnico de Administración Civil del Ministerio de Agricultura.
- Cuerpo Técnico de Administración Civil del Ministerio de Comercio.
- Escala técnica del Cuerpo General Administrativo del Ministerio de Información y Turismo.
- Cuerpo Técnico-administrativo de la Subsecretaría de Turismo.
- Rama técnica de la escala general administrativa del Ministerio de la Vivienda.

b) Naturaleza administrativa:

- Cuerpo Técnico-administrativo del Consejo de Estado.
- Cuerpo Administrativo-calculador de la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral.
- Escala de Funcionarios Administrativos, a extinguir, del

- Cuerpo General de Administración de la Hacienda Pública.
- Escala de Funcionarios Administrativos del Catastro, a extinguir.
- Escala de Funcionarios Administrativos, a extinguir, del Ministerio de la Gobernación.

c) Naturaleza auxiliar:

- Escala Auxiliar del Cuerpo Técnico-Administrativo de la Presidencia del Gobierno.
- Escala Auxiliar del Cuerpo General Administrativo de Africa Española, a extinguir.
- Cuerpo a extinguir de Taquígrafos-Mecanógrafos de la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas.
- Cuerpo de Mecanógrafos-Calculadores de la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral.
- Cuerpo de Mecanógrafos-Calculadores de la Dirección General del Instituto Nacional de Estadística.
- Escalafón de Funcionarios Administrativos en el extranjero, a extinguir, del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Escala, a extinguir, de Auxiliares Administrativos del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Escala Auxiliar del Cuerpo de Administración Civil del Ministerio de Justicia.
- Escala, a extinguir, de Auxiliares Administrativos del Ministerio de Justicia.
- Escala Auxiliar del Cuerpo General de Administración Civil de la Hacienda Pública.
- Escala Auxiliar del Cuerpo Administrativo del Catastro, a extinguir.
- Escala Auxiliar del Cuerpo Administrativo de Seguros y Ahorro, a extinguir.
- Auxiliares Permanentes de Cancelación y Corte de Cupones, a extinguir.
- Cuerpo Auxiliar del Registro de Rentas y Patrimonio de la Contribución sobre la Renta, a extinguir.
- Escala Auxiliar de Administración Civil del Ministerio de la Gobernación.

- Escala Auxiliar del Cuerpo Técnico de Funcionarios Administrativos Sanitarios.
 - Escala Auxiliar del Cuerpo de Administración Civil del Ministerio de Obras Públicas.
 - Personal administrativo del Cuerpo de Auxiliares, a extinguir, de los Servicios Hidráulicos.
 - Escala de Auxiliares Administrativos, a extinguir, del Ministerio de Obras Públicas.
 - Cuerpo Auxiliar de Administración Civil del Ministerio de Educación Nacional.
 - Cuerpo Auxiliar de Trabajo.
 - Escala, a extinguir, de Auxiliares Administrativos del Ministerio de Trabajo.
 - Escala Auxiliar del Cuerpo de Administración Civil del Ministerio de Industria.
 - Cuerpo Auxiliar de Administración Civil del Ministerio de Agricultura.
 - Cuerpo Auxiliar de Administración Civil del Ministerio de Comercio.
 - Escala Auxiliar del Cuerpo General Administrativo del Ministerio de Información y Turismo.
 - Rama Auxiliar-Administrativa de la Escuela General Administrativa del Ministerio de la Vivienda.
 - Escala, a extinguir, de Auxiliares Administrativos del Ministerio de la Vivienda.
- d) Naturaleza subalterna (27):
- Cuerpo de Porteros de los Ministerios Civiles.
 - Cuerpo de Porteros procedentes de la zona norte de Marruecos, a extinguir.
 - Personal subalterno del Cuerpo de Auxiliares, a extinguir, de los Servicios Hidráulicos.
 - Cuerpo de Ordenanzas de Trabajo.

(27) Los escasos conocimientos que de los Cuerpos afectados se tenía en los años 1963 y 1964, se pone de relieve al referirse la disposición transitoria primera de la Ley 109/1963 y la disposición segunda, 3 a) del texto articulado, solamente al Cuerpo de Porteros de los Ministerios Civiles. Cuando con posterioridad se investigó con más detenimiento y minuciosidad aparecieron tres más de naturaleza subalterna.

Esta enumeración se contenía en el decreto 1880/1964, de 26 de junio.

Su elaboración se efectuó sobre las relaciones que de los cuerpos «fusionables» fueron remitidas por los distintos ministerios a la Secretaría General de la CSP. Sistema que, jugando en la práctica como una auténtica propuesta de los departamentos que era muy difícil ampliar o reducir por la CSP, explica la inclusión o exclusión de determinados cuerpos (28).

Esto no obstante, esta relación fue completada, transcurrido un año, por el decreto 1789/1965, de 1 de julio; que declaró de naturaleza auxiliar a unos cuerpos que, sin duda alguna, quedaron fuera del decreto 1880/1964, por la naturaleza jurídica de los organismos donde estaban encuadrados.

Estos cuerpos eran:

- Escala Auxiliar de Funcionarios del Instituto de Cultura Hispánica.
- Cuerpo de Auxiliares Taquígrafos-Mecanógrafos del Tribunal de Cuentas.
- Cuerpo de Auxiliares Administrativos, a extinguir, del Parque Móvil de Ministerios Civiles.

Por su parte, algunos cuerpos tuvieron que actuar como auténticos grupos de presión para conseguir la integración por procedimientos superiores al arbitrado en la disposición transitoria segunda, 1, de la LFCE; esto es, decreto a propuesta de la Presidencia del Gobierno y previo informe de la CSP.

En este supuesto se encontraron el Cuerpo Técnico de Interventores Civiles procedentes de la zona norte de Marruecos, declarado de naturaleza mixta, técnica y administrativa, por la ley 82/1964, de 16 de diciembre; y el Cuerpo de Operadores Me-

(28) Merece la pena efectuar una confrontación entre la lista de Cuerpos «fusionables» publicada por A. GUTIÉRREZ REÑÓN como comunicación en el número 70 de *Documentación Administrativa*, pp. 120 y ss.

De esta lista no fueron integrados, entre otros, el Cuerpo Técnico de Letrados del Ministerio de Justicia; el Cuerpo Administrativo de Aduanas; el Cuerpo Auxiliar de Oficinas de la Dirección General de Seguridad, y el Cuerpo de Contadores del Tribunal de Cuentas.

cánicos Auxiliares de la Lotería Nacional, declarado de naturaleza auxiliar por ley 164/1965, de 21 de diciembre.

La única razón que parece justificar este procedimiento extraordinario de unificación, al margen del normal establecido en la disposición antes mencionada, es que desde un punto de vista puramente terminológico, no se trataba de dos antiguos Cuerpos Generales Técnico-Administrativos, Administrativos o Auxiliares de los departamentos.

Pues bien, en las relaciones contenidas en los decretos de integración antes citados, figuran varios cuerpos que, desde este punto de vista terminológico, tampoco podrían tener la referida conceptualización. A título de ejemplo citaremos los Cuerpos de Administrativos - Calculadores y Mecnógrafos - Calculadores de las Direcciones Generales de los Institutos Geográfico y Catastral y Nacional de Estadística; los auxiliares permanentes de cancelación y corte de cupones y el Cuerpo Auxiliar del Registro de Rentas y Patrimonios de la Contribución sobre la Renta, a extinguir, del Ministerio de Hacienda y el personal administrativo, a extinguir, de los Servicios Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas (29).

Esto es un claro exponente de que la fusión se hizo, en definitiva, a la medida de los ministerios.

Estos, en algunos casos, utilizaron este mecanismo de integración para redimir a expensas de los nuevos cuerpos que iban a depender de la Presidencia del Gobierno, a aquellos que se encontraban en situación de inferioridad en su propio departamento.

Por orden de la Presidencia del Gobierno de 14 de diciembre de 1964 (BOE núm. 313), que publicó las relaciones de funcionarios de los nuevos cuerpos, quedaron formados los mismos por 2.647 técnicos de Administración civil; 947, administrativos; 11.086, auxiliares, y 3.598, subalternos.

3. El nuevo Cuerpo administrativo

Otra de las innovaciones del nuevo régimen jurídico de nuestra Función pública, introducida también desde las primeras re-

(29) La naturaleza de este Cuerpo fue modificada por el Decreto 3892/1965, de 23 de diciembre, que le declara de naturaleza mixta administrativa y auxiliar; único caso de esta naturaleza entre todos los fusionados.

daciones de anteproyectos aún cuando con otra denominación (Cuerpo Ejecutivo) (30), fue la creación del Cuerpo Administrativo.

Era la lógica e inmediata consecuencia de la creación de un cuerpo superior (el Técnico de la Administración Civil), al que se encomendaban las funciones de este nivel de gestión, estudio y propuesta.

Ahora bien, había de procederse con exquisita prudencia en su formación inicial por cuanto que, en este caso, el futuro del cuerpo dependía de cómo se llevara a cabo la integración de funcionarios en el mismo.

Una primera dificultad inicial, de carácter meramente formal, se derivaba de la configuración legal de las funciones que se atribuyen al Cuerpo Administrativo.

Ya el Consejo de Estado en su dictamen de 25 de octubre de 1962, aludió a este problema denunciando lo imprecisas que eran las líneas divisorias entre el Cuerpo Ejecutivo y el Cuerpo Auxiliar.

El mismo alto organismo, en su dictamen de 17 de enero de 1964, al texto articulado que había preparado el Gobierno en cumplimiento de la delegación legislativa contenida en la ley 109/1963, insiste sobre la cuestión al criticar la definición que del Cuerpo Administrativo se contiene en el apartado 4 del artículo 23. Llama la atención sobre «el carácter más bien negativo de la misma» y «la configuración del cuerpo... bastante imprecisa», sugiriendo «una enumeración más precisa de las tareas que incumben a los funcionarios del Cuerpo Administrativo».

A pesar de estas indicaciones no fue modificado este precepto en el texto del proyecto, resultando la definición legal del Cuerpo Administrativo una base jurídica muy débil para configurar sus funciones.

Así las cosas el problema quedaba desplazado a su constitución inicial; es decir, a quienes debían ser integrados.

En primer lugar, el artículo segundo del decreto 1880/1964, de 26 de junio, declara de naturaleza administrativa a cinco cuerpos

(30) Esta denominación de Cuerpo Ejecutivo se dio a los creados en Correos y Telecomunicación por Ley 93/1966, de 28 de diciembre, a semejanza del Cuerpo Administrativo de la Administración Civil del Estado.

de funcionarios, lo que supuso una entrada de 947 funcionarios (31).

Con un número tan limitado de funcionarios, sobre todo en relación con los 2.647 integrados en el cuerpo técnico, hubo de arbitrarse otro procedimiento para dotar de efectivos a este cuerpo.

Se pensó en una primera fórmula: declarar todos los antiguos cuerpos auxiliares de los ministerios de naturaleza mixta administrativa y auxiliar. Por aplicación del régimen transitorio de la ley de Funcionarios civiles del Estado (disposición transitoria segunda, 2, segunda, c)), se integrarían en este cuerpo quienes poseyeran la titulación adecuada para pretener al Cuerpo Administrativo (bachillerato superior o equivalente, con arreglo al artículo 23, 4, de la ley de Funcionarios civiles del Estado) o estuvieran desempeñando funciones propias del mismo.

El primer criterio era automático (32). El segundo habría de plantear innumerables problemas en su aplicación (33).

¿Cómo podría conocerse quienes desempeñaban funciones propias del Cuerpo Administrativo, si el propio legislador no tenía una idea clara y precisa de cuáles eran estas funciones?

Por eso se prefirió declarar todos los antiguos cuerpos auxiliares de naturaleza auxiliar y, a través de la promulgación del decreto-ley 10/1964, de 3 de julio, establecer unos criterios —buscando el automatismo en los mismos—, para la incorporación de funcionarios al nuevo cuerpo.

(31) De los Cuerpos enumerados en este precepto tal vez el único de auténtica naturaleza administrativa sea el Cuerpo Técnico-Administrativo del Consejo de Estado.

El Cuerpo de Administrativos-Calculadores de la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral ya resultaba dudosa su concepción como antiguo Cuerpo General de un Ministerio.

Los tres restantes (escalafones de funcionarios administrativos de la Hacienda Pública, del Catastro y del Ministerio de la Gobernación) en realidad no eran otra cosa que la agrupación de una serie de funcionarios femeninos, a los que por distintas leyes se les había reconocido el derecho a percibir unos determinados sueldos correspondientes a las categorías administrativas que hubiesen alcanzado si la Administración no hubiese seguido unas marcadas corrientes antifeministas en la formación de los antiguos Cuerpos Técnico-Administrativos correspondientes.

(32) El problema de las equivalencias del título de Bachiller Superior se resuelve con un dictamen emitido por el Consejo Nacional de Educación el 16 de junio de 1965.

(33) Como hemos dicho en nota 29, el único Cuerpo que fue declarado mixto, administrativo y auxiliar, fue el personal administrativo, a extinguir, del Cuerpo de Auxiliares de los Servicios Hidráulicos. Pues bien, en la práctica todos sus componentes pasaron al Cuerpo Administrativo, lo que supone desvirtuar el aspecto auxiliar de la naturaleza mixta antes aludida.

Estos criterios en modo alguno se buscaron pensando en quienes realmente desempeñaban funciones propias del Cuerpo Administrativo, sino en aquellos auxiliares que estuviesen más capacitados para ejercerlas en el futuro.

El propio decreto-ley 10/1964 reconoce implícitamente los defectos de este sistema de integración, cuando en el apartado 2 de su artículo segundo contempla la posibilidad de funcionarios auxiliares que continúen desempeñando funciones propias del Cuerpo Administrativo, aun cuando no se incorporen a este cuerpo.

Las condiciones automáticas señaladas por el decreto-ley 10/1964 y su posible razón de ser fueron las siguientes:

- Reconocido el valor de un determinado nivel educacional para ingreso en el cuerpo (bachillerato superior) (34), se conjugaba con la necesidad de una mínima experiencia al servicio de la Administración civil del Estado: cinco años de servicios efectivos en el cuerpo o escala auxiliar de procedencia (artículo 2.º, 1, a) del decreto-ley 10/1964). Con ello se pretendía evitar el acceso masivo al Cuerpo Administrativo de los auxiliares que habían ingresado en los respectivos cuerpos de los distintos ministerios, a través de las pruebas selectivas unificadas convocadas por la Presidencia del Gobierno a partir del año 1960.
El porcentaje de estos funcionarios con título de bachiller superior o equivalente era bastante elevado (alrededor del 85 por 100).
- Configurado el Cuerpo Administrativo como un cuerpo jerárquicamente superior al auxiliar, se pensó que la integración en aquél debía concebirse como una promoción dentro de la carrera administrativa.
De ahí que se estableciera la integración de los auxiliares mayores (art. 2.º, 1, b) del referido decreto-ley).
- Por último, y aun cuando este criterio no figuraba en las primeras redacciones del anteproyecto de decreto-ley, se

(34) El valor de la titulación para acceso a este Cuerpo parece que ha sido superada. Por Ley 106/1980, de 28 de diciembre, que modifica el porcentaje y las condiciones de ingreso en el mismo a través del turno restringido (art. 31, 1, de la LFCE), se introduce la posibilidad de que tomen parte en este turno los auxiliares sin titulación, pero con diez años de servicios efectivos.

quiso premiar a los auxiliares que ingresaron por oposición libre (caso bastante extraño en la realidad de nuestra Administración con anterioridad a 1960), preceptuándose su pase al cuerpo Administrativo cuando contaran con diez años de servicios efectivos (artículo 2.º, 1, c) del decreto-ley).

Cumpliendo el mandato contenido en esta disposición y por orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de septiembre de 1965 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 245) fueron nombrados funcionarios de carrera del Cuerpo Administrativo 5.812 auxiliares.

A pesar de la concepción tan generosa del pase al Cuerpo Administrativo contenida en los preceptos comentados, como era de esperar no satisfizo a todos los componentes del Cuerpo Auxiliar y sin embargo despertó sus apetencias de ingreso *ope legis* en el cuerpo superior.

Por ello, a los dos años y medio de la promulgación del decreto-ley, y a pesar del carácter extraordinario de la integración recalcado con la expresión contenida en su artículo 2.º, al afirmar «con carácter excepcional y por una sola vez», por la disposición transitoria de la ley 106/1966, de 28 de diciembre, se extendieron los beneficios concedidos por aquél. De esta manera, todos los auxiliares ingresados con anterioridad a 1.º de enero de 1965 tienen derecho a ingresar automáticamente en el Cuerpo Administrativo conforme van reuniendo algunos de los requisitos establecidos en el decreto-ley 10/1964 (35).

A pesar de todas estas disposiciones tan generosas hubo un sector de auxiliares que desde el primer momento quedaron excluidos de los beneficios concedidos en las mismas. Se trataba de los auxiliares procedentes de cuerpos o escalas declarados «a extinguir» o «a amortizar» por la disposición que los creó.

(35) La aludida disposición transitoria de la Ley 106/1966, inexplicablemente condicionaba este derecho a que «siempre que hayan permanecido en servicio activo desde su ingreso en la Administración». Era una especie de premio a la permanencia, introduciendo efectos onerosos para el funcionario que, por ejemplo, hubiese solicitado la excedencia voluntaria.

Pues bien, transcurridos poco más de dos años, por Orden de la Presidencia del Gobierno, de 10 de mayo de 1969 («BOE» núm. 120), se aclara la disposición citada y se amplía un poco más el sector de los beneficiados: ya no es necesario que los servicios sean ininterrumpidos, siempre y cuando el reingreso haya sido acordado con anterioridad a 1 de enero de 1965.

Estos cuerpos o escalas se habían constituido por transformación legal de antiguos eventuales, temporeros, interinos, colaboradores, jornaleros, etc., en funcionarios públicos. Algunos incluso en fecha muy reciente. Este era el caso de la escala de auxiliares-administrativos, a extinguir, del Ministerio de Asuntos Exteriores creada en diciembre de 1963, es decir, después de constituida la Comisión Superior de Personal.

Los redactores del decreto-ley pensaron que la Administración ya había sido en extremo generosa con este personal y, por lo tanto, quedaron marginados del acceso automático al Cuerpo Administrativo (36).

Parece ser que el ingreso en este cuerpo, cuya formación inicial ha estado presidida por un constante paternalismo incongruente con la idea que motivó su creación, se orienta por caminos que hagan más viable su auténtica dimensión dentro del contexto general de la Función pública, con la reciente convocatoria de las pruebas selectivas correspondientes para cubrir 300 plazas (37).

4. La gestión de personal unificada

Las atribuciones de la Presidencia del Gobierno sobre los nuevos cuerpos Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno aparecen dispersas en distintos preceptos de la LFCE (art. 15, 1, A), b); C) y E); 28, 1; 32; 58 y 62, entre otros) (38).

Por otra parte, la atribución por orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de noviembre de 1964 al vicepresidente de la CSP de las funciones señaladas en el artículo 17 de la LRJAE, respecto de los funcionarios de estos cuerpos, sirve para completar el mecanismo de encomendar fragmentariamente su administración.

(36) La Orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de abril de 1965 («BOE» número 103), contenía la relación de Cuerpos extinguidos a cuyos funcionarios era de aplicación el Decreto-ley. 10/1964. Posteriormente, y en vía de recurso de reposición, fue ampliada con las escalas auxiliares los Cuerpos Administrativos del Catastro y Seguros y Ahorro, a extinguir.

(37) *Vid.* Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de enero de 1970 («BOE» del día 31).

(38) Antecedente inmediato de las mismas fue el apartado 8 del artículo 13 de la LRJAE, al encomendar al presidente del Gobierno la «selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico».

Esta orden, desde un punto de vista de técnica jurídica, no cabe calificarla de delegación de atribuciones, a pesar de la referencia contenida en la misma al artículo 22, 5, de la LRJAE.

Efectivamente, el artículo 17 de esta ley considera como atribuciones propias de los subsecretarios o directores generales (habla de su «exclusiva competencia») los ascensos, destinos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios que se realicen de acuerdo con facultades regladas.

Pues bien, sobre estas normas y otras que fueron apareciendo en diversas disposiciones de carácter general promulgadas a partir del año 1964 se asienta toda la gestión de personal de estos cuerpos (39).

Hemos de hacer algunas consideraciones a esta gestión unificada y atribuida a la Presidencia del Gobierno.

En primer lugar, suponía que una zona de nuestra Función pública que no alcanza el 5 por 100 del total de efectivos de la misma, iba a estar sujeta a un control mucho más riguroso que el resto, por su órgano gestor (Presidencia del Gobierno-vicepresidente de la CSP) y las atribuciones encomendadas al mismo por el artículo 19, 3, de la ley de Funcionarios civiles del Estado. Esta era la mejor garantía de que la nueva legislación de funcionarios iba a ser aplicada a este sector.

En cambio, el control sobre la gestión de personal para el resto de funcionarios había de ser mucho más indirecto y a veces inexistente, teniendo en cuenta la atomización de los órganos de personal en los ministerios que se escapan, en muchas ocasiones, incluso del control de la propia subsecretaría.

(39) El artículo 17 c), del Decreto 3800/1964, encomendaba al Servicio del Registro de Personal «todo lo relativo a la administración del personal de Cuerpos Generales». Hoy día, con motivo de la creación de la Dirección General de la Fundación Pública y de su estructuración, esta administración de personal está encomendada a cuatro Secciones. *Vid.* nota 20.

El Decreto 4156/1964, de 17 de diciembre, en su artículo 1.º encomendaba a los distintos Departamentos ministeriales «la tramitación y resolución de las cuestiones singulares que plantean la administración de estos Cuerpos», hasta que fueran asumidas las competencias por la Presidencia del Gobierno.

Esto se efectúa:

- Por Orden de 17 de septiembre de 1965, y a partir de 1 de octubre de dicho año, para el Cuerpo Subalterno.
- Por Orden de 15 de noviembre del mismo año, a partir del día 18, para el Cuerpo Técnico.
- Por Orden de 18 de diciembre, y a partir de 1 de enero de 1966, para los Cuerpos Administrativo y Auxiliar.

Todo esto, además, ha producido un efecto secundario: en algunos aspectos de la Administración de personal (por ejemplo, movilidad), la necesaria intervención de la Presidencia del Gobierno complica o dilata inevitablemente el procedimiento de gestión.

Por otra parte, a pesar de la racionalización que desde el primer momento se llevó a cabo de todos los actos administrativos en que se concretaba la administración de este personal, con la consiguiente normalización de impresos y documentos, puede afirmarse que estas funciones absorbieron la mayor parte de las actividades del vicepresidente de la CSP (40).

Esto supuso distraer la atención de otros problemas más acuciantes y de estructura de nuestra Función pública.

De todas formas era imprescindible en una primera etapa crear la infraestructura precisa para, en una posterior, llevar a cabo una política adecuada respecto de este personal.

IV. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS E INCOMPATIBILIDADES

1. Innovaciones en materia de situaciones

Reconocida por la exposición de motivos de la ley 109/1963 la modernidad de la normativa entonces vigente en materia de situaciones, el apartado 3 de su base V se limitaba a enumerarlas y señalar que el contenido de las mismas, las causas que las determinen y los efectos que se produzcan se establecerán de acuerdo con la ley de 15 de julio de 1954; autorizando al gobierno para

(40) Como muestra recogemos los actos administrativos dictados durante los años 1966 y 1967, en la administración de este personal. (Fuente: «Memorias del Registro de Personal», 1966, y de la CSP, 1967):

	1966	1967
Ingresos	1.579	1.944
Bajas	703	1.185
Cambio situación administrativa	508	422
Cambio destino	486	588
Trienios reconocidos	5.156	4.823
Hojas servicio confeccionadas	--	10.421

aclarar o completar dicha ley, al redactar el texto articulado, en la medida que lo aconseje la experiencia derivada de su aplicación.

Las principales innovaciones introducidas en esta materia fueron:

a) Configurar la suspensión de funciones como una situación administrativa. Si bien este principio resulta acertado en el caso de la suspensión provisional, no lo es tanto desde un punto de vista estrictamente jurídico en el supuesto de la suspensión firme, ya que aquí no se trata más que de los efectos de la correspondiente sanción disciplinaria o de una condena en causa criminal.

b) Los casos determinantes de la situación de excedencia especial recogidos en los apartados a), b) y c) del artículo 7.º de la ley de Situaciones de 15 de julio de 1954 (cargo de libre nombramiento del Jefe del Estado; de confianza del Gobierno, con nombramiento por decreto acordado en Consejo de Ministros; del Movimiento, con nombramiento por decreto del Jefe Nacional a propuesta del ministro secretario general del Movimiento) fueron refundidos en el artículo 43, 1, a) de la LFCE (nombramiento por decreto para cargo político o de confianza de carácter no permanente).

c) Regular la situación administrativa de los funcionarios al servicio de organismos internacionales o gobiernos extranjeros.

Por ley de 17 de julio de 1958 ya se habían regulado estos supuestos, como consecuencia de la incorporación de nuestro país a organismos internacionales y de la cotización de nuestros funcionarios por Gobiernos extranjeros, concediéndose la situación de excedencia especial.

La regresión que supuso en esta materia la LFCE al señalar que deberían quedar en situación de supernumerario, ha sido superada recientemente por la ley 8/1970, de 4 de julio, que modifica determinados preceptos de aquélla.

Esta ley cabe calificarla como uno de los mayores aciertos legislativos aparecidos a partir de 1963, al admitir la posibilidad de que los funcionarios al servicio de los organismos antes enun-

ciados queden en situación de servicio activo, excedencia especial o supernumerario, según los casos.

El único inconveniente es la amplia discrecionalidad con que puede actuar la Administración para conceder unas u otras situaciones, limitada en parte con los preceptivos informes de la CSP y del Ministerio de Asuntos Exteriores.

d) Conceder al personal docente de grado superior que como tal pase a otros organismos docentes o de investigación del mismo grado, legalmente reconocidos, la situación de supernumerario (41).

2. Regulación de las incompatibilidades

El tema de las incompatibilidades, propio de cualquier ordenamiento jurídico sobre Función pública, en nuestro país ha tenido siempre un marcado carácter patológico, ya que el pluriempleo de nuestros funcionarios ha sido considerado como una auténtica enfermedad de la Administración.

Tradicionalmente se ha venido manteniendo como origen de la misma la insuficiencia de las remuneraciones (42). Esta justificación puede no ser válida en todos los casos.

Precisamente en determinados sectores de funcionarios, en los que la escasez de las retribuciones no es característica predominante, es donde el índice de pluriempleo público o privado resulta más elevado (43), por no decir que es la tónica general.

(41) En el dictamen del Consejo de Estado, emitido el 17 de enero de 1964, se decía a este respecto: «Esta última disposición no tiene fundamento en la Ley de Bases y resulta realmente excepcional comparada con las que regulan situaciones similares. No parece encontrarse razón que abone la concesión por el Estado de una situación jurídica funcional tan privilegiada, en el caso de que un funcionario docente pase a prestar sus servicios en Organismos estatales, aunque se encuentren legalmente reconocidos cuando el Estado niega a sus funcionarios la situación de supernumerarios, y les impone la petición de excedencia, en caso de pasar al Servicio del mismo Estado en otro puesto de la Administración al que se ha llegado a través de las más exigentes pruebas selectivas.»

(42) Vid. F. GARRIDO FALLA: «La nueva legislación sobre la función pública en España», *Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios*, 1964, p. 24. Por su parte, el Instituto de Estudios Políticos en su informe del 13 de abril de 1962 dice: «Pero la doctrina está unánime en reconocer que las causas de este fenómeno han sido fundamentalmente las que han impedido mantener a un nivel económico decoroso las remuneraciones de los funcionarios.»

(43) Por lo que se refiere al sector público, no tendría más que analizarse la frecuencia por Cuerpos, de las autorizaciones concedidas por los subsecretarios a que

La LFCE contiene de entrada una declaración más efectista que eficaz. En su artículo 82 mantiene 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».

De todas formas no es arriesgado mantener que los preceptos contenidos en la sección 2.^a del capítulo VII del título III de la LFCE son hoy día los menos utilizados en nuestra cotidiana gestión de personal, pero no por innecesarios, sino por inoperantes.

Esta inoperatividad, es obvio decirlo, nace en el seno de la propia Administración. Por un lado, en uso de su potestad reglamentaria, promulga normas que producen desconcierto al introducir excepciones que luego se elevan a categoría general. Por otro, no existe un control ajeno y eficaz de los órganos que gestionan el personal, implicados e impregnados del tradicional «espíritu de cuerpo».

De todas formas, es obligado referirse al tratamiento legal de los dos aspectos de las incompatibilidades.

a) En relación con las actividades en el sector privado:

Usualmente se ha considerado como *ratio iuris* de esta clase de incompatibilidades la defensa y garantía del interés público en la actuación de los funcionarios (44). Se parte de una idea simplista: la contraposición de los intereses públicos y privados y la imposibilidad de que una misma persona sirva cabalmente a ambos y no sólo por razones de dedicación.

En este sentido resultan paradójicas e ingenuas las normas contenidas en la LFCE.

Paradójicas por cuanto que, reproduciendo preceptos introducidos ya por el decreto-ley de 13 de mayo de 1955, autoriza *ex lege* al ejercicio de la profesión propia del título expedido por la facultad o escuela especial que se hubiese exigido al funcionario para el desempeño del cargo.

Es decir, que un abogado del Estado puede dedicarse al ejercicio particular de su profesión, con las limitaciones que por su-

se refiere a la Orden del Ministerio de Hacienda de 29 de octubre de 1965, para realizar actividades no vinculadas oficialmente al empleo de carrera pero compatibles con éste.

(44) Vid., entre otros, E. SERRANO GUIRADO: *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*, Madrid, 1956, p. 31.

puesto se establezcan en los reglamentos que le sean de específica aplicación. Pero si además fuera licenciado en Medicina, necesitaría la declaración expresa de compatibilidad para poder ejercer privadamente esta segunda carrera.

Por otra parte, hemos mantenido la ingenuidad del legislador al prohibir las actividades profesionales particulares de los funcionarios en el sector privado, cuando rocen con las del departamento donde estuviesen destinados o se trate de contiendas ante la Administración de justicia en las que el Estado sea parte (artículo 83, 2.º y 3.º de la LFCE).

No descubriremos ningún secreto si afirmamos que en estos casos la actuación del funcionario —que muchas veces es buscado precisamente por su condición de tal, ya que, además de garantizar una adecuada competencia profesional, supone mayores facilidades para buscar *influencias* dentro de la propia Administración (45)— suele efectuarse de manera encubierta, bien huyendo de cualquier vinculación directa o formal con el sector privado, bien a través de personas interpuestas.

b) En relación con las actividades dentro del sector público:

El régimen de incompatibilidades dentro de este sector ha tenido siempre un marcado carácter hacendístico. Dimana de la vieja ley de 9 de julio de 1855, en cuyo artículo 1.º se prohíbe «la simultaneidad de dos o más destinos, sueldos, comisiones y cualesquiera otros emolumentos, sean cuales fueren, en todas las dependencias del Estado, y que se paguen con fondos generales, provinciales o municipales».

Este origen puramente financiero determinó que, a través de sutiles distinciones puramente formales se admitieran excepciones a principio general tan riguroso.

Así, no ha sido extraño ver en las plantillas presupuestarias de determinados cuerpos de funcionarios (sobre todo de carácter docente) una nota al pie de las mismas admitiendo la posibilidad

(45) El aspecto de la competencia desleal que esto puede suponer para los profesionales libres lo pone de relieve A. NIETO: *Las retribuciones de los funcionarios en España*, Madrid 1967, p. 351.

de percibir remuneraciones en concepto de sueldo o de gratificación (46).

Con un simple juego de palabras se salvaba una clase de incompatibilidades cuya auténtica finalidad no era evitar cobrar dos sueldos, sino cortar la posibilidad de percibir dos o más retribuciones con cargo a fondos públicos, que reflejaría una completa dispersión de los funcionarios dentro de la Administración al tener que atender varios puestos de trabajo.

La LFCE consagra el principio de las incompatibilidades específicas dentro del sector público en el apartado 1 de su artículo 86, al señalar que «los funcionarios no podrán ocupar simultáneamente varias plazas de la Administración del Estado, salvo que por ley esté expresamente establecida la compatibilidad o se establezca, mediante este mismo procedimiento, previo informe de la CSP».

Esta declaración, mucho más rigurosa por su amplitud que la contenida en el artículo 4.º, a) de la ley de 15 de julio de 1954 que se limitaba a la percepción de sueldos que figuraban en el capítulo 1.º, artículo 1.º de los presupuestos generales del Estado, ha sido conculcada por el artículo 4.º de la orden del Ministerio de Hacienda de 29 de octubre de 1965.

Efectivamente, de una manera expresa se admite la posibilidad de que los funcionarios perciban retribuciones por razón de actividades no vinculadas *oficialmente* a su empleo de carrera, dentro de la Administración del Estado, institucional o entes o corporaciones de Derecho público, siendo bastante para ello la autorización del subsecretario respectivo (47).

(46) Por su parte el artículo 8.º de la Ley 31/1965 reproduce esta prohibición al afirmar que «los funcionarios de la Administración Civil del Estado no podrán percibir más que un sueldo con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, salvo aquellas compatibilidades declaradas en forma expresa por Ley». Por ello, las autorizaciones para percibir dos sueldos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, contenidos en nota a pie de plantilla, fueron *legalizadas* por el artículo 10 de la Ley 5/1968, de 5 de abril, por la que se aprobaban los Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1968-1969; más tarde han sido reproducidas en el artículo 14 de la Ley 15/1969, de 30 de diciembre, por la que aprobaron los del bienio 1970-1971. En esencia esta *legalización* consiste en declarar subsistentes las autorizaciones que contenía el Presupuesto 1964-1965, en la Ley aprobatoria del mismo y en su pormenor, para cobrar como sueldo o como gratificación determinadas dotaciones del capítulo 1.º, artículo 11.

(47) El propio Decreto 1742/1968, de 30 de junio, en el apartado e) del artículo 5.º, 1, admite la posibilidad de que los funcionarios en situación de servicio activo sean

Resulta curioso comprobar cómo el Ministerio de Hacienda, tradicional promotor y fiel custodio de las incompatibilidades de los funcionarios en el sector público a través del ordenamiento financiero de los gastos de retribuciones, haya evolucionado tan bruscamente en esta materia promulgando una orden que, prescindiendo de otras valoraciones legales, significa una indudable apertura al pluriempleo dentro de la propia Administración pública.

Esta nueva orientación ya se había reflejado en el apartado 2 del artículo 5.º de la ley 31/1965, de 4 de mayo, de retribuciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado, al admitir después de la implantación de una jornada de trabajo de cuarenta y dos horas semanales, la posibilidad de equivalencias a dicha jornada, fijadas por el Gobierno. Con ello se abría una brecha al objetivo de la dedicación de los funcionarios a su empleo, otro de los pilares del régimen de incompatibilidades.

Lo realmente sorprendente es que en la parte dispositiva de las leyes aprobatorias de los dos últimos presupuestos generales del Estado (bienio 1968-69 y 1970-71) se contienen declaraciones en el sentido de que «antes de 1 de enero de 1971 será regulado el régimen de compatibilidades de los funcionarios públicos al servicio de la Administración del Estado».

Prescindiendo de que incompatibilidades y compatibilidades no son más que la misma cuestión contemplada desde ángulos distintos (prohibición y autorización), la declaración contenida en las leyes de Presupuestos es obvia ya que, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 86 de la LFCE, las compatibilidades para ocupar simultáneamente varias plazas de la Administración del Estado y, por ende, para percibir las retribuciones dimanantes de las mismas (única justificación para tratar el tema en la ley de Presupuestos) o está establecida expresamente por ley o ha de establecerse por este mismo procedimiento, previo informe de la CSP.

Entonces la única finalidad de esta pretendida regulación pue-

contratados por la Administración, siempre y cuando obtengan la autorización previa del subsecretario del que dependan.

de ser la de recoger en una sola disposición animada de un espíritu clarificador, el repertorio completo de las compatibilidades de retribuciones de los funcionarios dentro del sector público.

V. LOS DERECHOS ECONOMICOS DE LOS FUNCIONARIOS (48)

La situación retributiva de los funcionarios anterior a la nueva legislación había conseguido acaparar toda la gama de los calificativos más duros: anarquista, irritante, desigual, injusta, diversa...

Es así que muchos no veían en el nuevo ordenamiento más que la solución al problema de las retribuciones; identificaban la reforma de personal con un nuevo orden de los sueldos sustentando sobre bases más justas.

La base X de la ley 109/1963 contenía las líneas generales de la nueva regulación, desarrolladas muy limitadamente en el capítulo IX del título III de la LFCE.

Culmina esta tarea legislativa con la promulgación de la ley 31/1965, de 4 de mayo, desarrollada reglamentariamente en más de medio centenar de disposiciones de distinto rango, emanadas todas ellas del Ministerio de Hacienda o a su propuesta.

La ley de Retribuciones intenta conciliar el presente y el futuro de la estructura de nuestra burocracia, es decir, por un lado, la existencia de cuerpos de funcionarios con la evolución hacia un sistema en el que lo que adquiera verdadera importancia sea el puesto de trabajo.

Así, ambos sistemas están representados por los diversos elementos de lo que el profesor Nieto ha denominado, con indudable acierto, «sueldo reglado» y «sueldo discrecional».

Como se sabe, el sueldo está integrado por conceptos de sueldo de cuerpo, trienios (nueva concepción de la antigüedad, sustitutiva de las antiguas categorías administrativas) y las pagas extraordinarias.

(48) A. NIETO en «Las retribuciones de los funcionarios en España» (*Historia y actualidad*), Madrid, 1967, hace el estudio más profundo y completo del régimen establecido por la Ley 31/1965, de 4 de mayo.

En la exposición de motivos de la ley 31/1965 se mantiene que «lo importante... volverá a ser el sueldo presupuestario», dando a esta expresión el valor de sueldo reglado, ya que todas las retribuciones de los funcionarios se satisfacen hoy día con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Pues bien, esta declaración hoy día puede ser cierta para los funcionarios de cuerpos de inferior coeficiente, que viene a suponer casi la mitad de sus retribuciones totales. Pero para algunos funcionarios de cuerpos superiores, el sueldo reglado representa sólo la décima parte de lo que perciben por todos los conceptos.

También el principio de igualdad (todos los funcionarios del mismo cuerpo han de percibir iguales cantidades en concepto de sueldo), ha sufrido notables excepciones.

Este es el caso de los funcionarios del Cuerpo Administrativo, en el que podemos distinguir las siguientes variedades:

A) Con el coeficiente 4, efectos administrativos desde la toma de posesión en el cuerpo o escala de inmediata procedencia y económicos a partir de 1 de octubre de 1965, aquellos funcionarios procedentes de extinguidos cuerpos o escalas declarados de naturaleza «administrativa» por el artículo 2.º del decreto 1880/1964, de 26 de junio (disposición derogatoria primera, 1.º, c) de la ley de Retribuciones).

B) Con el coeficiente 4, efectos administrativos desde 1 de enero de 1965 y económicos desde 1 de octubre del mismo año, los funcionarios procedentes del extinguido cuerpo de Taquígrafos-Mecanógrafos de la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas, según sentencia de la Sala 5.ª del Tribunal Supremo que anula al decreto 1427/1965, de 28 de mayo, por el que se asignaron coeficientes multiplicadores a los cuerpos de funcionarios, y en lo que se refiere a los de dicho cuerpo.

C) Con el coeficiente 2,3, efectos administrativos desde su toma de posesión en el cuerpo de inmediata procedencia y económicos desde 1 de octubre de 1965, los funcionarios pertenecientes al extinguido Cuerpo de Auxiliares de los Servicios Hidráulicos (personal administrativo) por aplicación de lo dispuesto en el decreto 3892/1965, de 23 de diciembre.

D) Con el coeficiente 2,3, efectos administrativos de 1 de enero de 1965, y económicos a partir de 1 de octubre del mismo año, los funcionarios integrados por aplicación del artículo 2.º del decreto-ley 10/1964, de 3 de julio.

E) Con el coeficiente 2,3, efectos administrativos y económicos a partir de la fecha que en cada caso señale la Presidencia del Gobierno, los funcionarios que se integren en dicho cuerpo por aplicación de la disposición transitoria de la ley 106/1966, de 28 de diciembre.

Por lo que se refiere a los trienios, el claro concepto de los mismos contenido en el apartado 1 del artículo 6.º de la ley de Retribuciones, «por cada tres años de *servicios efectivos* prestados a la Administración civil del Estado, desempeñando plaza o destino en *propiedad*», ha sufrido una amplia y a veces caprichosa interpretación a través de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo.

Se han computado a efectos de trienios, por esta vía, los servicios prestados en calidad de interinos, temporeros, eventuales, jornaleros, colaboradores e incluso ha servido para consolidar trienios el tiempo que los funcionarios estuvieron separados del servicio como consecuencia de expedientes de depuración político-social, instruidos al amparo de la ley de 13 de febrero de 1939.

Una última observación hemos de hacer respecto del sueldo reglado.

Al no haber previsto el legislador el mecanismo adecuado para la movilidad del sueldo-base, estableciendo la debida correlación entre retribuciones-nivel de vida, los cuerpos de funcionarios con poder suficiente para conseguir por sí mismos la actualización de sus retribuciones, lo tendrán que hacer necesariamente a través de un aumento de su sueldo discrecional.

De esta manera existirá el peligro de que la desigualdad que pretendió corregir el nuevo sistema retributivo aparezca otra vez.