

Evolución y situación actual del Estatuto de Funcionarios en España 35.081.71(46)

Por PEDRO GARCIA PASCUAL

Como dice su título, este trabajo presenta las vicisitudes por las que ha pasado el régimen legal de funcionarios en España, las características y defectos de la legislación de 1918 y la situación actual relativa al Estatuto de Funcionarios.

I. NACIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE FUNCIONARIOS

En infinidad de aspectos suelen existir verdaderas contraposiciones entre lo continental europeo y lo británico. Una de las más características es la referente a la evolución de la Administración pública y, dentro de la misma, la concerniente al régimen legal de funcionarios.

En Inglaterra este régimen legal se ha constituido, al igual que su sistema político, mediante una lenta evolución histórica que ha seguido en todo momento una línea constante, sin avances ni retrocesos bruscos. En el Continente, también de forma paralela a su evolución política, se ha constituido gracias a la intervención de prohombres, que con las armas de las reformas radicales supieron vencer defectuosos sistemas, estableciendo otros nuevos. En Francia fué Napoleón; en Alemania, Federico Guillermo I, y en España, aunque de una forma menos efectiva, Bravo Murillo puede ser considerado, al menos, como el creador del primer Estatuto español de funcionarios públicos.

II. EL ESTATUTO DE BRAVO MURILLO

Luchando con grandes dificultades, entre las que hay que destacar las trabas parlamentarias que cercenaron su proyecto, Bravo Murillo consiguió, a fuerza de tesón—no en vano Carolina Coronado le llamó “Ministro de Bronce”—, que en 18 de junio de 1852 se promulgara el primer Estatuto Español de Funcionarios. En sus preceptos se suprime el “Spoil system”, se organizan las carreras administrativas, estableciéndose ya la exigencia de la oposición y el título universitario para alcanzar las categorías de Jefes (de Negociado, de Administración y Superiores), y se crea un sistema de méritos para los ascensos, en el que ocupan lugar importante unas Juntas de Jefes que habrían de constituirse en cada Ministerio, “con el fin de descargar el trabajo de los Consejos real y provinciales”, las cuales, además de ejercer funciones consultivas y disciplinarias, calificarían méritos y harían propuestas de ascensos.

Este Estatuto representó un avance considerable sobre el régimen legal de funcionarios de aquella época, pero no consiguió imponerse al ambiente temperamental nacional, en el que, sin duda, no encajaba. Por ello, su trascendencia a la realidad fué insignificante, pudiendo calificársele de letra muerta.

III. INFLUENCIA DEL TEMPERAMENTO NACIONAL EN LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTATUTO DE FUNCIONARIOS

No exageramos mucho si decimos que el régimen legal de los funcionarios es, en cada país, fiel reflejo del temperamento nacional. Es indudable que el Estatuto alemán está influído por el espíritu militar de la patria del Rey Sargento. El de Suiza está dominado por las tendencias democráticas de la Confederación. En Francia puede considerarse que aún perdura el espíritu de Napoleón. En el Civil Service inglés están de manifiesto las características de la sociedad inglesa.

También el régimen legal de funcionarios en España ha venido siendo, y es, fiel reflejo de las características sociales propias de nuestra patria, como puede observarse claramente con la simple contemplación de la evolución histórica de dicho régimen legal. Podemos distinguir tres períodos con características perfectamente diferenciadas. El primero, desde el Estatuto de Bravo Murillo (1852) hasta la ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre del mismo año, todavía vigentes. El segundo, desde esta fecha hasta estos últimos años, en que, partiendo de la necesidad de revisar el régimen legal del funcionario, se ha emprendido este cometido. Actualmente nos encontramos en el tercer período de la evolución.

IV. PRIMER PERÍODO: DESDE EL ESTATUTO DE BRAVO MURILLO HASTA EL VIGENTE REGLAMENTO DE FUNCIONARIOS DE 1918

Este primer período se caracteriza, al igual que la política, por una inestabilidad en la situación legal del régimen de funcionarios. En el Estatuto de Bravo Murillo se suprimía el "spoils system", pero, para que esta supresión hubiera tenido mayor efectividad, habría sido necesario el cumplimiento del artículo 45 del propio Estatuto, que preceptuaba la promulgación de los correspondientes Reglamentos—uno por cada Ministerio—de ejecución del mismo. Este precepto no llegó a cumplirse, promulgándose únicamente algunas disposiciones de índole diversa, referentes a funcionarios públicos.

Sin embargo, el espíritu del Estatuto de Bravo Murillo perduraba. Así la ley de Presupuestos de 25 de junio de 1864, concretamente su artículo 16, establecía normas sobre ingresos y ascensos en las carreras de la Administración civil del Estado.

A) *Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública de 1866*

Dicho artículo 16 de la ley de Presupuestos de 1864 dió lugar a una disposición de suma importancia en esta materia. Fué el Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública, promulgado por Real Decreto de 4 de marzo de 1866, siendo presidente del Consejo de Ministros y ministro de la Guerra O'Donnell; ministro de Hacienda, Alonso Martínez, y ministro de Ultramar, Cánovas del Castillo. Consta de diez capítulos (de las categorías y clases; de los honores y consideraciones; del ingreso; de los ascensos; del nombramiento; de los términos para tomar posesión; de la separación; de los escalafones y hojas de servicios; de las licencias, y de las correcciones disciplinarias), y pretendía, como dice su preámbulo, que el ingreso en la Administración sólo se lograra con examen que acreditara suficiencia y también que los funcionarios tuvieran las necesarias garantías de estabilidad, evitando que las eventualidades políticas perturbaran en adelante la buen gestión de los negocios.

La vida de este Reglamento fué verdaderamente efímera. Después de su entrada en vigor, fué redactada y aprobada en Cortes la ley de Presupuestos de 1866, en cuyo artículo 17 se establecía que solamente por ley podría ser modificado el expresado Reglamento orgánico. Estando así las cosas, y sin que todavía se hubiera publicado dicha ley de Presupuestos, cambió el Gobierno. O'Donnell fué sustituido por Narváez y las Cortes fueron suspendidas. Entonces, para evitar el cercenamiento que para la separación y nombramiento de funcionarios representaba el Reglamento orgánico citado—el cual no podía ser derogado una vez fuera publicada la expresada ley de Presupuestos, ya que en este caso adquiriría categoría de ley, y las Cortes, para pretender una modificación del mismo, se encontraban suspendidas—, el nuevo Gobierno apeló al siguiente ardid. Antes de publicar la ley de Presupuestos (que, como se ha dicho, estaba aprobada por las Cortes), se dictó el Real Decreto de 13 de junio de 1866 por el que se derogaba el Reglamento orgánico de las carreras civiles. De esta forma sólo estuvo en vigor cuatro meses. Después, el 3 de agosto del mismo año, se publicó la ley de Presupuestos tantas veces citada.

Cuando con posterioridad se constituyeron las Cortes, no sólo no recriminaron la conducta del nuevo Gobierno, que con su actuación se había arrogado funciones legislativas, sino que la aprobaron, promulgándose la Ley de 17 de mayo de 1867, que dió carácter de ley al Real Decreto derogatorio del Reglamento orgánico.

B) *Otras disposiciones sobre funcionarios*

Después, “consumado en el terreno de la fuerza el movimiento revolucionario iniciado en Cádiz contra el Poder que lentamente había ido aflojando”—según dice la declaración hecha por el Gobierno provisional de entonces en 25 de octubre de 1868—, se disolvió la Junta Superior Revolucionaria y se constituyó dicho Gobierno provisional. Era presidente del mismo y del Consejo de Ministros Francisco Serrano; ministro de la Guerra, Prim, y la cartera de Gobernación la tenía Práxedes Mateo Sagasta. Entonces se dictó el Decreto—con fuerza de ley—de 26 de octubre de 1868, que derogó lo que establecían sobre régimen legal de los funcionarios en las leyes de Presupuestos de 1864 y 1865, y dispuso que los ministros nombrarían y ascenderían libremente a los empleados de sus respectivas dependencias, en tanto se dictara una ley que estableciera las reglas a que habrían de someterse estas materias.

La Ley que anunciaba este Decreto-ley no llegó a promulgarse, o si se quiere se publicó en términos muy generales en los artículos 26 al 31 de la de Presupuestos de 1876, que, según Canalejas, aseguró la estabilidad de los funcionarios y motivó otras disposiciones complementarias de distinto origen que “apartaron definitivamente los destinos de las veleidades de la política”. Entre estas disposiciones se encuentra la Ley de 19 de julio de 1904 que regulaba el régimen legal de los funcionarios del Ministerio de Hacienda, la de 14 de abril de 1908 referente a los funcionarios del Ministerio de la Gobernación y la de 4 de junio del mismo año referente al Ministerio de Fomento.

Así llegamos al proyecto de Canalejas de 1910, que intentaba, según se decía en el mismo, afirmar, unificar y perfeccionar la legislación existente, respetando los principios generales establecidos en la ley de Presupuestos de 1876.

Después siguieron dictándose disposiciones referentes a funcionarios de algunos Departamentos ministeriales y otras de carácter particular. La Ley de 3 de junio de 1914 y su Reglamento de 4 de enero de 1915, que actualmente se encuentran en vigor, son ejemplo de las primeras y regulan el régimen legal de funcionarios de la Presidencia del Gobierno.

V. SEGUNDO PERÍODO (DE 1918 A 1956), LEY DE BASES Y REGLAMENTO DE 1918

Siendo Maura presidente del Consejo de Ministros, se promulgó la ley de Bases de 22 de julio de 1918, que modificó las categorías y clases de empleados públicos; dispuso la reducción del número de los mismos y el mejoramiento de su aptitud profesional; refundió Cuerpos y plantillas; reguló

el ingreso, el ascenso, excedencias, separaciones, jubilaciones, etc., y aumentó los haberes, mejorando la situación económica de los funcionarios, que estaban cobrando los sueldos establecidos en el Estatuto de Bravo Murillo de 1852, a pesar de que el nivel de precios había aumentado considerablemente, sobre todo a partir de la primera guerra mundial.

En la disposición especial primera de dicha ley de Bases (párrafo primero), se establecía que en el plazo de dos meses cada Ministerio publicaría su Reglamento de personal de Administración civil. Este precepto no fué debidamente cumplido, pero la ley de Bases dió origen a tres disposiciones importantes que llevan la misma fecha (7 de septiembre). Una referente a la reforma de plantillas de los Cuerpos generales de Administración civil y de los facultativos y especiales, incluso los "que se hallaban exceptuados de la amortización". Otra por la que se establecían las reglas de adaptación a dicha ley de Bases de los funcionarios técnicos y especiales y de los Cuerpos facultativos y especiales. La otra, la más importante, es el conocido Reglamento de 1918, vigente en la actualidad.

Este Reglamento constituyó un verdadero Estatuto de Funcionarios, pero, a mi juicio, tuvo un defecto primordial. Tanto la ley de Bases como el Reglamento establecieron, por ser uno de sus propósitos principales, el sometimiento a su normatividad de todos los funcionarios de la Administración española. Para ello prescribieron refundiciones de plantillas y equiparaciones de funcionarios técnicos, facultativos y especiales, pero no crearon, y éste es el defecto primordial aludido, un organismo encargado de velar por la integridad y observancia de sus preceptos. El hecho de que este defecto se produjera en una época que ha sido, y es, llamada, de la "función pública" —precisamente porque existía una preocupación general por la creación de dicha clase de órganos—, hace mayor, si cabe, el defecto.

Las consecuencias que se han derivado de la ausencia de órgano encargado de la función pública han sido muchas, entre las que descuellan las que estudiamos a continuación.

A) *Limitación del campo de aplicación del Estatuto. Los Cuerpos especiales*

Hoy día puede decirse que son pocos los funcionarios que están verdaderamente sometidos a la legislación (con carácter principal, no subsidiario) del Estatuto de 1918. Esta cuestión se identifica con la creación de Cuerpos especiales. Es indudable que el nacimiento de algunas técnicas verdaderamente especializadas o la adaptación de las mismas por la Administración puede justificar plenamente la creación de Cuerpos especiales. Pero téngase en cuenta que los Cuerpos técnicos de los distintos Ministerios,

creados por el Estatuto de 1918, no son propiamente Cuerpos generales de Administración (como lo son las distintas clases del "Civil Service"), sino que, dentro de un carácter general—en sentido amplio—, están cualificados por una nota de especialidad. Cada Ministerio, según prescribe el Estatuto, tiene su Cuerpo y está facultado para establecer el título o títulos de Enseñanza Superior necesarios para ser admitidos a las oposiciones (artículo 13 del Reglamento), así como las materias concretas que habrán de exigirse en los ejercicios de la oposición y, además, las características de las enseñanzas que según la ley y el Reglamento deberían recibir los aspirantes aprobados en la oposición para convertirse en funcionarios públicos. Así, los funcionarios del Cuerpo Técnico del Ministerio de Hacienda deberán tener y tienen una formación (basada en el Derecho fiscal), distinta a los del Cuerpo Técnico de Trabajo (basada en el Derecho Laboral), por ejemplo. Por ello es obvio que los casos justificados de creación de Cuerpos especiales deberían haber sido muy reducidos.

En la realidad, por el contrario, la creación de tales Cuerpos ha originado en España un verdadero problema a causa de la proliferación de los mismos. ¿A qué se debe esta proliferación? Las razones son claras. Llegó un momento en que, como consecuencia del encarecimiento de la vida, los sueldos establecidos para los funcionarios de los Cuerpos generales de la Administración resultaban insuficientes. Si en 1918 y años inmediatos posteriores con 12.000 u 8.000 pesetas anuales, respectivamente, podía vivir bien un jefe de Administración o de Negociado, al pasar los años se vió que tales cantidades representaban unos sueldos reducidos. Habían quedado congelados y con escasas probabilidades de aumentarse dada la trascendencia económica que ello llevaría consigo a causa del elevado número de funcionarios a los que afectaban. Entonces se buscó una fórmula con el fin de conseguir que el trabajo del funcionario estuviera mejor retribuido.

Así nacieron algunos Cuerpos especiales. Su finalidad no era otra que evitar el sometimiento a las normas del Reglamento de 1918, ya que tenían sus normas especiales, las cuales, en cuanto a retribuciones al menos, eran más ventajosas y había más posibilidades de modificación que si se trataba de las generales del funcionario. Para conseguirlo, lo único que se hacía en muchos casos era dar al Cuerpo que se creaba una denominación diferente a las establecidas en el Estatuto de 1918, independientemente de la función propia del mismo.

Sobre esta tendencia general hay excepciones. Es curioso observar cómo en 1929, al extinguirse la Oficialía Mayor de la Presidencia del Consejo de Ministros, se creó un Cuerpo encargado de las "funciones jurídicas y de ordenación de pagos", que estaban adscritas a dicha Oficialía Mayor.

De este Cuerpo sólo podrían formar parte los Letrados de dicha Presidencia con ocho años de servicios y abogados del Estado. Pues bien, a pesar de las características de verdadera especialidad de este Cuerpo, se denominó "Cuerpo Técnico Administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros". Posteriormente, en 1931, al restablecerse la Oficialía Mayor de la Presidencia y crearse la Asesoría Jurídica de la misma, los Abogados del Estado dejaron de formar parte del Cuerpo Técnico Administrativo expresado, que quedó sometido, en cuanto a su régimen legal, a la ley orgánica de la Presidencia de 30 de junio de 1914 y a su Reglamento de 4 de enero de 1915, y como complementarias a la ley de Bases de funcionarios públicos y su Reglamento de 1918.

B) *Distintas características de los Cuerpos técnico-administrativos*

Por un lado, la creación de Cuerpos especiales, y, por otro, el hecho de dar la categoría (a veces simplemente el nombre) de Cuerpos técnico-administrativos a Cuerpos que no reúnen las características propias de los mismos según la Ley y el Reglamento de 1918, unido a los distintos sistemas de ingreso, que se han adoptado al margen de dicho Reglamento para cubrir las plantillas de tales Cuerpos, ha hecho que las características, competencia, funciones, etc., de los que hoy existen sean totalmente diferentes, no coincidiendo entre sí, en muchos casos, más que en la denominación, tanto de los propios Cuerpos como de sus categorías jerárquicas.

Así nos encontramos, en la Administración española, con Cuerpos técnico-administrativos cuya misión es de carácter directivo dentro de un Departamento ministerial, la cual ni siquiera la comparten con ningún otro Cuerpo de la Administración. Sus funcionarios han ingresado por oposición, en la que se les ha exigido un título universitario. A su lado, nos encontramos en otros casos con Cuerpos técnico-administrativos en los que su función nada tiene que ver con la dirección de un Departamento, sino que tiene un carácter netamente auxiliar e incluso mecanográfico. El ingreso se realiza sin la exigencia del título universitario, y muchos de sus funcionarios han ingresado sin oposición. Hay situaciones intermedias en las que los Cuerpos técnico-administrativos realizan funciones directivas en conjunción con otros Cuerpos. A veces el ingreso de funcionarios se realiza en un mismo Cuerpo por procedimientos distintos (a unos se les exigió para ingresar oposición con título universitario y otros ingresaron por convalidaciones o declaraciones normativas, en las que para nada se exigió ni la oposición ni el título).

Resulta, en consecuencia, que tanto en los casos en que no es de aplicación el Reglamento de 1918—Cuerpos especiales—como en los que lo es —Cuerpos técnico-administrativos—, el trato legal para el funcionario, que

se deriva de esta inaplicación o aplicación, adolece de una falta de igualdad. En el primer caso, porque el hecho de tener cada Cuerpo su propia regulación, establecida sin unidad de criterio, necesariamente ha de crear situaciones de desigualdad legal. En el segundo, porque la igualdad del Reglamento de 1918 se aplica a funcionarios de características diferentes, otorgándoseles los mismos derechos y consideraciones.

VI. TERCER PERÍODO (REFORMA DEL RÉGIMEN LEGAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS)

Es preciso—dice el preámbulo del Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956—que la actividad administrativa adquiera el ritmo que demanda la moderna fisonomía de los problemas sociales y económicos que la Administración ha de afrontar; de aquí que deba estudiarse el perfeccionamiento de la organización, funcionamiento y personal de la Administración pública.

Para ello se creó por el Decreto-ley citado la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, que como organismo encargado de la reforma general de la Administración, tiene que ocuparse, y está ocupándose, de la reforma del régimen legal de los funcionarios públicos.

Ello representa un paso decidido y necesario para el establecimiento de un nuevo Estatuto de Funcionarios que resuelva los problemas y regule las situaciones existentes en la actualidad.

También representan un verdadero avance para una mejor organización de la función pública los preceptos contenidos en los apartados 7 y 8 del artículo 13 del texto refundido de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que concentra en un solo órgano (Presidencia del Gobierno) las funciones y facultades relativas a la elaboración de cuantas disposiciones se dicten sobre personal de la Administración, así como velar por el cumplimiento de las vigentes; y también el cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles no pertenecientes a Cuerpos especiales y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico.

Mucho más tendrá que decirse sobre esta tercera etapa, pero es necesario esperar a que la reforma en materia de funcionarios cuaje en las correspondientes disposiciones legales y trascienda a la realidad. Entonces se habrá conseguido cubrir una necesidad para el mejoramiento de la Administración, que es también el de nuestra patria.