

# LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

POR

EMILIANO CASADO IGLESIAS

*SUMARIO:* 1. Gobierno y Administración.—2. Gobierno y Administración en la Constitución.—3. La Reforma de la Función Pública en el Derecho comparado.—4. La Función Pública vigente en nuestro país: contenido de las vigentes Leyes de la Reforma de la Función Pública y de la preceptiva que las desarrollan o complementan.—5. La Función Pública en las Comunidades Autónomas.

## 1. GOBIERNO Y ADMINISTRACION

Gobernar es condicionar las decisiones de las relaciones medio-fin que constituyen la esencia de lo administrativo. Es, dice Giménez Nieto (1), usar el poder para alterar las decisiones de equilibrio personal, modificando la cantidad, la calidad o composición de los insumos, o de sus productos sus opciones tecnológicas u organizativas, sus decisiones estatutarias o discrecionales o sus criterios de eficiencia o de eficacia. Es, sigue el mismo autor, restringir la capacidad propia de decisión autónoma de los gobernados. Es definir y salvaguardar el interés colectivo del sistema social general como unidades ontológicas distintas de su agregado de intereses individuales o de grupo en cuanto partes o elementos componentes del total. Es señalar los fines de la colectividad gobernada y promover autoritariamente su consecución.

Administrar es adecuar los medios a fines (insumos o productos) mediante procesos tecnológicos contenidos en el seno de una organización formal según criterios de máxima eficiencia institucional. Es gerenciar los procesos de transformación de medios a fines dentro del radio de acción de una entidad individualizada. Es equilibrar o armonizar las conductas tipificadas, regladas, burocráticas, pautadas, rituales o reglamentarias por la organización formal con las espontáneas, versátiles, impremeditadas, aleatorias o típicas del elemento humano a su servicio.

Gobierno y administración son potenciales sistemas sociales de elementos heterogéneos en interacción, aislados y concretados con su medio ambiente por una frontera de porosidad variable; son en virtud de esa porosidad, agregables y desagregables progresivamente en supersistemas y subsistemas; son sistemas abiertos, que reciben

---

(1) GIMÉNEZ NIETO, J. I.: *Teoría General de la Administración*, Madrid, 1981, pp. 165 y ss.

sus insumos del medio ambiente y a él devuelven sus productos y que le influyen y son influidos por él.

Son procesos estables o estabilizables, valorativos, adaptables, informados, normados, dinámicos, organizables, decisorios y eficaces.

Son estructuras dinámicas y funcionales cuyo valor integral no se determina por (y excede de) el valor de la forma de las partes.

El administrador o gerente persigue maximizar su proceso de transformación de medios a fines dentro de su organización o sistema de ámbito pre-establecido hasta cuyo confín —frontera— alcanza su autoridad y abarcan sus decisiones, según criterios de máximo rendimiento institucional; el político o gobernante señala el fin último de la acción institucional, en razón a juicios de valor colectivos referenciados con el sistema social general. Un mismo ámbito institucional está gobernado por quien, desde fuera, condiciona su acción y administrado por quien, desde dentro, adecua medidas al logro de sus propios fines.

Pero además y desde el momento en que la administración del gobernante tiene como único propósito, en esta teoría general, gobernar a los demás, su acción se dirige a modificar o condicionar por causa de interés público, los servicios, productos, criterios de eficacia, de roles, mecanismos de decisión o capacidad normativa de las administraciones gobernadas creando de esta manera un nuevo ámbito híbrido ya de política, y de administración, que llamamos marco administración. Puede definirse entonces la macroadministración como el sistema de decisiones institucionales de una comunidad modificadas por razón de interés público, o como la confluencia del objetivo gubernamental de maximización de interés colectivo con los objetivos privados de maximización de interés individual.

La función de gobierno se realiza principalmente como influencia, es en resumen «la fuerza psicológica por la cual una persona individual o colectiva actúa de manera destinada a cambiar la conducta de otra en el sentido buscado».

Finalmente, para el mismo autor, administrar, por su parte, y en cuanto valga su aceptación etimológica es «traer a las manos», implica manejar, management o gerencia, en cuanto valga el origen alternativo de *ministere* (versus *magistrare*) supone acción menor o subordinada a una mayor. Y así, el gobernante es Magistrado o Magister y su subalterno «el ministro», Minister o Administrador, con Garrido Falla.

Para Simon (2) en un principio, administración es sinónimo de burocracia, mientras que gobierno es lo político.

---

(2) SIMON, H. A.: *Public Administration*, New York, 1967, p. 29.

La Administración Pública, para el mismo anterior autor, concierne o hace referencia a los problemas de esa organización y para la resolución de los problemas de los administrados.

Esto trae consigo la democratización de la administración con la participación de éstos en las decisiones, bien sea de una forma automática o paternalista.

La organización implica problemas que ella ha de tratar de resolver y que son, principalmente: 1) Compaginar la acción de la organización con la actividad de lo individual. 2) Buscar la mejor estructura de la organización gubernamental. 3) El reparto de lo gubernamental o estatal en las organizaciones inferiores, gobierno local, central o agencias federales, y 4) Organizar la Administración central en departamentos, la composición de éstos o la independencia de estas agencias en un control efectivo.

Ya decía Oliván (3) en nuestra patria, en el pasado siglo, «que la Administración tiene por objeto la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad, la vigilancia de sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en el logro del mejor estar de los asociados y un sometimiento a las reglas de un superior. El gobierno, para el mismo autor, es el poder supremo considerado en su impulso y acción, y la Administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para garantizar y hacer eficaz el impulso del gobierno. Con una visión muy actual del tema ostenta el Poder Supremo la voluntad social respetando la cabeza, es la Administración el brazo que ejecuta».

Más recientemente, en nuestro país, para Baena del Alcázar, aclarando los conceptos, indica que existe un Estado General, el Estado-comunidad del que forman parte todas las instituciones públicas, mientras que junto a esta acepción genérica coexiste otra más restringida, el Estado-organización, que se refiere sólo a la organización actual. El Estado-comunidad incluye, desde luego, al Estado-organización que sigue siendo su columna vertebral, pero además comprende a las restantes organizaciones públicas (4).

Por más, sigue el mismo autor, que la Constitución española distinga claramente entre las tareas de legislar, de ejecutar las leyes y ejercer las demás funciones de gobierno y de administrar justicia, no se parte expresamente en ella de la división de poderes. El término «poder» no se utiliza en el texto constitucional más que para referirlo al judicial (art. 117), y en cambio se alude a la potestad legislativa (art. 66) y a la función ejecutiva (art. 97) utilizando conceptos bien diferentes.

---

(3) OLIVÁN, A.: *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, 1954, pp. 33, 34.

(4) BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Organización administrativa*, Madrid, 1984, pp. 54 y ss.

Por ello, desde el punto de vista del análisis político vigente, debe mantenerse que la estructura de nuestro Estado-organización consiste en una pluralidad de órganos a los que se asignan diversas tareas, entre las que deben mencionarse la Corona, el Tribunal Constitucional, las Cortes Generales (con sus dos dependientes, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas), el Consejo General del Poder Judicial y el Gobierno y la Administración.

## 2. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

### A) Caracteres generales

Para la distinción entre el Gobierno y la Administración en nuestro vigente ordenamiento son preceptos básicos los artículos 97 y 103 de la misma.

Indica al efecto, en este sentido, Garrido Falla (5) de la comparación de los dos preceptos han de dejarse sentadas determinadas conclusiones.

La primera de ellas es la de que el Gobierno y la Administración son dos conceptos diferentes como se desprende del simple hecho de que la Constitución emplee dos términos diferentes. Desde un punto de vista subjetivo u orgánico esta impresión se confirma si tenemos en cuenta que el artículo 98 establece la composición del Gobierno y, por su parte, el párrafo 2.º del artículo 103 remite a la Ley la composición de los órganos de la Administración, con lo cual claramente se desprende que ha quedado derogado el artículo 2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (6).

Una segunda conclusión, para el mismo citado autor, es que el Gobierno dirige mientras que la Administración obedece.

La tercera conclusión es la de que el Gobierno ejerce la función ejecutiva, lo cual parece postular la paralela afirmación de que el Gobierno es el poder ejecutivo; y como otra conclusión es la de que el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria.

Más recientemente, Baena del Alcázar (7) coincide en esta separación y distinción constitucional entre el Gobierno y la Administración, dice que en la misma la Administración, pero con la singularidad al respecto de que se trata de que dicho carácter se refiere a los fines de toda la comunidad. Textualmente dice que «de la

---

(5) GARRIDO FALLA: *La posición doctrinal en la Administración Pública*, en vol. colectivo «La Administración en la Constitución», Madrid, 1980, pp. 14 y ss.

(6) Ley de Régimen Jurídico, indicamos, por nuestra parte, que sigue vigente en numerosa preceptiva.

(7) BAENA DEL ALCÁZAR: *Organización...*, citada, pp. 57 y ss., y más concretamente referido al concepto de la Administración en la misma, pp. 63 y ss.

interpretación conjunta de los dos artículos referidos 97 y 103 la Administración es un conjunto orgánico subordinado al Gobierno, a tenor de cuyo artículo 97 el Gobierno dirige la Administración civil y militar, lo que subraya la diferencia entre el Gobierno y la Administración en la Constitución». Pero además no ha de olvidarse que según el párrafo 1.º del artículo 103 la Administración «sirve los intereses generales, no debiendo olvidarse este concepto de servicio».

Este carácter subordinado o medial de la Administración, para el mismo citado autor, es diferente al que presentan otros organismos de la Constitución, pues en este caso el carácter medial no se predica de un órgano, sino de la actuación de todo el Estado.

Acertadamente, en nuestra opinión, indica el citado autor que el artículo 103 de la Constitución es, o tiene, un carácter central respecto a los temas administrativos, pues en él se abarcan de modo resumido las cuestiones más importantes, indicando lo que es y cómo se configura la Administración (párr. 2.º), su misión y los principios que la informan (párr. 1.º).

El precepto es básico en lo que se representa la Administración en la Constitución y el fundamento de las leyes que se dicten en materia de administración pública.

Al mismo tiempo ese precepto es cabecera de los dedicados a la Administración en la Constitución y el fundamento de las leyes que se dicten en materia de administración pública.

Al mismo tiempo ese precepto es cabecera de los dedicados a la Administración, pues los siguientes artículos se dedican a temas de procedimiento (art. 105), al control judicial de la actuación administrativa (art. 106), etc.

No muy lejana a la anterior concepción es la mantenida también recientemente por Morell Ocaña (8) «se ha de tener en cuenta, ahora dice, la trama de relaciones entre las distintas entidades administrativas, trama sobre la que descansa la organización administrativa general, la Administración Pública como institución que contempla el artículo 103 y concordantes de la Constitución». «Esta, en efecto, refleja en diversos preceptos una concepción de la Administración Pública que es consecuencia de la propia concepción del Estado que contiene. El Estado es en ella la estructura que sostiene y en la que se integran una pluralidad de colectividades territoriales y no territoriales, portadoras cada una de una organización dedicada a la consecución de los intereses públicos que le son propias y además de los generales y comunes a todas». El Derecho administrativo clásico, para este mismo autor, configuraba la Administración Pública a partir de dos rasgos dominantes con los que proporcionan un sentido preciso a la organización administrativa: 1) La primacía de la

---

(8) MORELL OCAÑA: *Derecho de la Organización Administrativa*, Madrid, 1988, pp. 19 y 21.

Administración Pública a la que el Derecho positivo otorga poderes de dirección y control sobre las demás entidades administrativas, y 2) la minoración de esa capacidad de obrar de éstas, consideradas como «menores de edad» y por consiguiente sometidas a la tutela de la Administración Pública.

La Constitución toma como punto de partida una distinta concepción del Estado, uno de cuyos rasgos dominantes reside en la posición que asumen las colectividades territoriales en la organización del propio Estado.

El artículo 140 contiene dos determinaciones esenciales al respecto: 1.<sup>a</sup>) El Estado se organiza territorialmente en comunidades autónomas, provincias y municipios. 2.<sup>a</sup>) Cada una de estas entidades territoriales está dotada de autonomía y de capacidad plena para la consecución de los intereses que en él le son propios. Esta nueva concepción, finalmente, se produce en lo que atañe a las relaciones que han de guardar entre sí las entidades hasta el punto de que constituyan una institución: la Administración Pública. Estas relaciones han de ser el resultante de dos factores aparentemente antitéticos: la autonomía que el propio artículo 140 y otros preceptos reconocen a las instituciones en que encarnan las colectividades y los «principios» que establece el artículo 103 en orden a la estructura y funciones de la organización administrativa general: la Administración Pública.

## B) Composición del Gobierno vigente

De acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, el Gobierno «dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes».

«El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley.»

La Administración Central del Estado se compone de esta forma de departamentos ministeriales. Ya definiciones tradicionales, como indica Morell (9), indicaban que el Ministerio es un órgano complejo que asume la dirección y gobierno de las grandes ramas en que se divide la estructura administrativa del Estado.

La Constitución, sin perjuicio de reconocer en el Ministerio la cualidad propia de miembro del Gobierno, lo considera, además como el órgano superior del Departamento que le corresponda. Este, a su vez, tiene en el contexto de la organización una sustantividad propia.

---

(9) MORELL OCAÑA: *Derecho de la Organización...*, citada, p. 81.

Los Ministerios son las unidades que vertebran la administración del Estado y su unidad se encuentra en la vinculación de todos sus componentes.

Es el Ministerio quien recibe una rama o sector de la actividad administrativa más las competencias relativas al mismo. Sólo los Ministerios están legitimados para ello y la actuación de órganos distintos genera la nulidad de pleno derecho del acto por incompetencia por razón de la materia.

Como órgano complejo que es cada Ministerio se integra de una rama de órganos simples, a su vez agrupados en unidades u órganos que constituyen los distintos niveles de la estructura departamental.

Para el anterior autor mencionado (10) son notas que se pueden enumerar de los Ministerios que: 1) pese a la división del Gobierno en estos departamentos en que la organización ministerial es formalmente homogénea; 2) el que se dan en ellos dependencias de carácter no jerárquico, por lo que se puede hablar de identidad de posición institucional para todos los Ministerios sin que se otorgue primacía o superioridad de unos sobre otros; es, por tanto, lo que puede llamarse una división horizontal; 3) que la división agota la materia, es decir, constituye un reparto completo de las materias a que se refiere la competencia de la Administración; 4) el rasgo de la rígida flexibilidad de la división. Se considera rígida la realizada por la Ley, como la estableció la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, mientras que la competencia es flexible a la competencia del propio poder ejecutivo, plasmándola en normas de nivel reglamentario.

Los Ministerios, de acuerdo con la ley del 16 de agosto de 1983 serán creados, unificados y suprimidos por Ley aprobada por las Cortes.

De acuerdo con la misma Ley de 1983, son órganos superiores de cada Ministerio, el Ministro, los secretarios de Estado, subsecretarios y los secretarios generales con rango de subsecretarios. Sin embargo, y dado que la ley general no se ha promulgado, la Ley de Presupuestos de 1988, v. gr. habilita al Gobierno para cambiar la división ministerial vigente y, 6) que la división ministerial es una determinada respuesta a las tensiones encontradas de los de especialización (con la secuela del incremento de su número y concentración).

Vigentemente la división ministerial se estableció en el Real Decreto-ley de julio de 1988 que responde a los criterios de: 1.º) reparto por materias: problemática del orden interno (Justicia, Interior), relaciones con el exterior (Asuntos Exteriores y Defensa), la economía (Economía y Hacienda, Obras Públicas y Urbanismo,

---

(10) MORELL OCAÑA: *Organización...*, citada, pp. 82 y ss.

Industria y Energía; Agricultura, Pesca y Alimentación; Transportes, Turismo y Comunicaciones), servicios de carácter social (Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Cultura, Sanidad y Consumo, Asuntos Sociales); 2.º) asignación de funciones administrativas generales y comunes a un Ministerio, el de Administraciones Públicas.

Considerando más detalladamente las personas que constituyen el Gobierno de acuerdo con el párrafo 1.º del artículo constitucional 98 citado, hemos de considerar:

### C) El Presidente

El Presidente, dice el párrafo del mismo artículo 98 de la Constitución «dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión»

Más recientemente, la Ley citada del 6 de agosto de 1983 determina en su artículo 2 que «el Presidente del Gobierno ostenta la representación del mismo. Dirige la acción del Gobierno y coordina la actuación de sus miembros. Convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros... Refrenda en su caso los actos del Rey y somete, para su sanción, las leyes aprobadas por las Cortes Generales».

El Presidente del Gobierno es nombrado por el Rey previa exposición al Congreso de los Diputados de su programa de Gobierno.

Al lado de la exposición de su programa político, el candidato propuesto habrá de solicitar la confianza del Congreso de los Diputados.

Si esa confianza, de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución, le fuere otorgada por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, es decir, la mitad más uno, el Rey le nombrará Presidente.

Si no alcanzare dicha mayoría, de acuerdo con el mismo párrafo 3.º del artículo mencionado, se someterá su propuesta a nueva votación, cuarenta y ocho horas después de la primera votación. Nombramiento que hará el Rey si en esta segunda votación alcanzare la mayoría simple.

Si transcurridos dos meses, a partir de la primera votación, ningún candidato hubiere obtenido las citadas mayorías del Congreso, el Rey disolverá el Congreso de los Diputados y el Senado, y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso (párr. 5). Es prerrogativa de Presidente del Gobierno a efectos de las elecciones generales que han de celebrarse cada cuatro años y previa deliberación del Consejo de Ministros, disolver el Congreso, el Senado, o ambas Cámaras; la disolución que será decretada por el



Rey, fijándose, a su vez, en el decreto de disolución, la fecha de las elecciones generales (art. 154) de la misma Constitución.

Anunciada en la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> de la ley de agosto de 1983, el envío a las Cortes de un proyecto de ley que desarrolle ese artículo 98 constitucional citado, y no habiéndose hecho hasta la actualidad, entendemos que en incidencia con la Administración Pública siguen vigentes al respecto numerosos preceptos del artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

En este sentido son competencias del Presidente del Gobierno: velar por el cumplimiento de las directrices señaladas por el Gobierno y por la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros y de sus Comisiones delegadas; la planificación económica que se cita en el apartado 6 del referido artículo 13, derogada esa ley, habrá de entenderse, en nuestra opinión, por el artículo 131 constitucional en el que se dispone que «el Estado mediante Ley podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». «El Gobierno elaborará, sigue el precepto, los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollará por Ley (11), sobre los enunciados de los números 7 y 8 del mismo artículo 13 que le conceden competencia sobre la formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no provenientes de cuerpos especiales, habrá de tenerse en cuenta, vigentemente, la legislación sobre la Función Pública que se expendrá posteriormente.»

Ha de citarse, finalmente al respecto que el párrafo 2.º del artículo 98 constitucional que encomienda al Presidente del Gobierno «la coordinación de funciones de los demás miembros del Gobierno», ha sido desarrollado más actualmente por la Ley de agosto de 1983 al disponer «que el Presidente y los Vicepresidentes estarán auxiliados en sus funciones por el Ministro de la Presidencia, el Ministro para las relaciones con las Cortes, los Subsecretarios y los Secretarios de Estado que tengan categoría de Subsecretarios».

---

(11) Ley que no ha sido elaborada hasta el momento presente. Un Consejo Económico-Social que dictamina sobre los proyectos económicos y sociales y existe, v.gr., en la vigente Constitución francesa en 1958 (arts. 69 a 71), en la Constitución italiana de diciembre de 1948, en la cual se define al Consejo Nacional de Economía y Trabajo como «órgano de consulta entre la Asamblea General y el Gobierno por razón de la materia y las funciones que le sean atribuidas por Ley», y en la vigente Constitución portuguesa de 1986 en su segunda reforma, reciente, por la Ley 1 de 1989.

## D) El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros es el órgano Colegiado compuesto por el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes, y Ministros del Gobierno. El Consejo de Ministros asume las competencias de dirección de la Administración central y además las competencias administrativas de mayor trascendencia en relación con cualquier materia o función.

El Consejo de Ministros es un órgano deliberante y ejecutivo y estos acuerdos tienen el valor, unas veces de propuesta y otra de una decisión con total valor ejecutivo.

Otra nota o rasgo del Consejo de Ministros es que no tiene supremacía jerárquica sobre los Ministros. La jerarquía administrativa culmina en el Ministro en cuanto Jefe superior de su Departamento ministerial.

Los acuerdos del Consejo de Ministros vinculan a los mismos por el principio de colegialidad, ya que en los órganos colegiados los miembros de los mismos quedan obligados por el acuerdo tomado por el órgano, quedando así, obligados por dichos acuerdos, aunque su voto haya sido contrario.

El Consejo de Ministros actuará en pleno y en Comisiones Delegadas, de acuerdo con la Ley de agosto de 1983, siendo Secretario del mismo, de acuerdo con la misma Ley (art. 6) el Ministerio de la Presidencia.

Como competencias genéricas del Consejo de Ministros ha de tenerse en cuenta, al no haberse dado la Ley que esta última prevé sobre el Gobierno, el contenido de la Constitución al indicar en su artículo 97, repetidamente citado, que «el Gobierno dirige la Política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria».

Atribuciones concretas del Consejo de Ministros vienen enumeradas en los preceptos no derogados al respecto de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, competencias que, con Baena del Alcázar (12) se han de clasificar en: *a)* relativas a la legislación los actos formales; *b)* relaciones internacionales; *c)* convocatoria de elecciones; *d)* suspensión de Garantías y las de orden económico de Preparación de los Presupuestos Generales del Estado. Esta última competencia corroborada por el artículo 134, 1.º de la Constitución al decir que «corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación».

---

(12) BAENA DEL ALCÁZAR: *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, 1985, p. 212.

### **E) Los Vicepresidentes**

Esta institución ha sido en sí muy variable, con competencias que no han sido totalmente claras y nítidas, sino que sus funciones han ido variando con los respectivos cambios de Gobierno.

Sin precepto alguno sobre esas competencias del Vicepresidente en la Constitución, normalmente se les ha dotado de un carácter político, asistiendo al Presidente en los asuntos que de esta índole les encomienda.

De acuerdo con la Ley de agosto de 1983 (art. 3) sustituyen por su orden al Presidente en caso de fallecimiento, ausencia en el extranjero o enfermedad, sin perjuicio de las previsiones constitucionales al respecto.

### **F) Las Comisiones Delegadas del Gobierno**

El Gobierno puede reunirse en pleno o en Comisiones Delegadas para la citada Ley de agosto de 1983.

Las Comisiones Delegadas del Gobierno fueron creadas por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (art. 11) y con las competencias principales de examinar en su conjunto las cuestiones de carácter general que afectaran a varios Ministerios, que formaran la Comisión; elaborar las propuestas de resolución por el Consejo de Ministros; coordinar la acción de los Ministerios interesados a la vista de los objetivos comunes; y acordar el nombramiento de personal que, afectando éstas a un Ministerio, no requieren por su importancia, el nombramiento por el Consejo de Ministros (art. 11).

Sin entender, por nuestra parte, que esa preceptiva haya sido derogada, la más reciente Ley de agosto de 1983 dice al respecto que «las Comisiones Delegadas del Gobierno, se crean, modifican y suprimen por Decreto; y que, igualmente por Decreto, han de delegarse las funciones del Gobierno en las mismas.

Vigentemente el número de Comisiones Delegadas del Gobierno es el de las cinco de: Asuntos Exteriores, Seguridad del Estado, Asuntos Económicos, Política Autonómica y Política Educativa.

### **G) Otros altos cargos**

Aunque no pertenecientes al Gobierno, sí creemos conveniente citar aquí otras personas que por sus competencias o facultades están muy vinculadas al mismo.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 6.º de la Ley de agosto de 1983, son órganos o personas que prestan apoyo al Presidente o a los Vicepresidentes: 1) el Ministerio de la Presidencia; 2) los

Secretarios de Estado para las Relaciones con las Cortes y la coordinación legislativa; 3) la oficina del Portavoz del Gobierno; 4) la Secretaría General de la Presidencia; 5) el Gabinete de la Presidencia, como órgano de asistencia política y técnica.

A ellos hemos de unir el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con el artículo 154 de la Constitución, este Delegado «dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad».

En más reciente desarrollo de esta figura, la Ley de 16 de noviembre de 1983 establece que su nombramiento y cese corresponde al Consejo de Ministros y que «ostenta la representación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma y ejerce su superior autoridad sobre los Gobernadores civiles y sobre todos los órganos de la Administración Civil del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma».

### 3. LA FUNCION PUBLICA EN EL DERECHO COMPARADO

Dice Strauss (13) que las deficiencias burocráticas de las grandes organizaciones pueden provenir o bien de los efectos de las tareas administrativas sobre el comportamiento de cada funcionario, o bien de la de la estructura y los procedimientos del sistema administrativo; son desde luego más notables en el servicio gubernamental, el funcionario público, Civil Servant, fonctionnaire o Beateur descuellan, por esta razón, en la imagen popular del burócrata.

Hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, una Comisión Parlamentaria británica de los funcionarios públicos, emitió un resumen de las críticas cotidianas contra los burócratas y el mismo constituye un indudable catálogo impresionante: «los defectos enumerados con más generalidad con la excesiva devoción hacia el precedente, el distanciamiento respecto de la Comunidad, la inaccesibilidad y el mal trato hacia el público en general; la falta de estímulo de superación; la organización insuficiente; y el despilfarro de energías humanas, la morosidad o la falta de disposición para asumir responsabilidades o tomar decisiones».

Estas palabras de Allan y Vuving tienen la significación de que el estudio de la Administración y la función pública de los distintos países se han llevado a cabo, en unos, positivas normas de la reforma de su Administración y Función Pública, mientras que en otros,

(13) ALLA Y VUVING: *Civil Servant*, citado por STRAUSS, E.: *La Mentalidad Burocrática*, Madrid, 1984.

acusados con generalidad esos defectos no se han llevado a cabo modificaciones sustanciales en esa Función Pública durante los diez o veinte últimos años por estar, en muchos de ellos, ya recogidas parcialmente en sus ordenamientos fundamentales o Constituciones.

En la República Federal Alemana, para Wagener (14) el esquema básico de la organización de la Administración Pública está compuesto por tres escalas horizontales: 1) la Administración federal; 2) la Administración de los Länder, y 3) la Administración de las colectividades locales.

Esta división de los tres niveles de la Administración ha sido insuficiente para los Länder o Estados grandes, territorialmente; y así, con relativa proximidad bajo la dependencia de los Ministerios de los Estados, se han creado circunscripciones regionales (Regierungsbezirke) que constituye una Administración distinta de los Länder.

Agrupados los municipios en Departamentos y teniendo en cuenta que las Ciudades-Estados están asimiladas a los Departamentos (Stadt-Staaten) en la actualidad la República Federal Alemana tiene el siguiente esquema o los cinco grupos de Administraciones: 1) La Federación; 2) Los Länder; 3) Circunscripciones regionales (Regierungsbezirke); 4) Departamentos y Ciudades-Estados (Landkreise y Kreisfreie Städte), y 5) Municipios que constituyen Departamentos y agrupaciones intermunicipales (Gemeinschaften). Para el autor del último país Ellvein (15) la Administración alemana tiene una singular eficacia y que después del modelo de burocracia de Max Weber, ha dado lugar a una teoría moderna de la burocracia.

La Administración Pública en la República Federal Alemana se puede definir como «aquella en que la materialidad del poder se plasma en los derechos de los Funcionarios y en los derechos de los particulares para la ejecución de las tareas generales del Estado».

La Alemania Federal es un país de los que no han realizado, entre los que hemos dicho anteriormente, reformas sustanciales de su Función Pública durante los últimos años.

Sin embargo, frente a la Administración de Prusia que se extendió hasta los siglos XVIII y XIX, los principios generales sentados sobre ella misma por la Constitución de Weimar, de mayo de 1945, han cambiado todo el sistema anterior de la estructura, tanto de la Administración Federal, como de la Función Pública en la misma, y muy sustancialmente por ser, vigentemente, el país un Estado de Derecho.

---

(14) WAGENER, F.: *L'Économie Générale de l'État et de la Administration*, en vol. colectivo «L'Administration Publique en la République Fédérale de Allemagne», París, 1983, pp. 70 y ss.

(15) ELLVEIN, T.: *Histoire de l'Administration Publique*, en vol. colectivo citado «L'Administration Publique...», p. 35.

Este Estado de Derecho hace que la Administración esté subordinada a la dirección política del Gobierno. De esta forma esa Administración vigente está sometida a sus instrucciones, trabaja por sí misma y efectúa, según un sistema jerárquico, la voluntad política del Parlamento; la Administración tiene esta forma, para Böhrer (16) un carácter instrumental.

También la Ley del año 1937 sobre los funcionarios, ha sido derogada por los preceptos que se establecen en la vigente Constitución sobre esos funcionarios.

En efecto, los párrafos 3.º y 4.º del artículo 133 de esa Constitución de Weimar dicen al respecto «que las leyes regularán la Función Pública teniendo en cuenta los tradicionales derechos de los funcionarios», precepto que ha sido aclarado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1967 en el sentido de que «el funcionario profesional es una institución que reposa sobre los conocimientos, la competencia y la fidelidad profesional que debe asegurar la estabilidad de la Administración y constituir así una faceta de equidad entre las fuerzas políticas que dan su configuración a la vida del Estado».

De otra parte, en la misma Constitución, se contiene la normativa (arts. 128 a 130) de que «los funcionarios están al servicio de la colectividad y no del partido»; y que «todos los funcionarios tienen libertad de opinión política y libertad de asociación».

No obstante, las críticas hechas por parte de la doctrina al contenido constitucional, hizo que en 1970 fuera nombrada una Comisión para la reforma de los derechos de la Función Pública, partiendo de la distinción, que no hace la Constitución, entre los funcionarios y asalariados.

El proyecto de reforma no ha llegado a tomar caracteres de legislación positiva y estableció el que todos los agentes públicos debían de estar incluidos en esa legislación y que el sistema que se fijara debía de ser fijado por el Parlamento.

Un tanto en disparidad con la Constitución de respeto de los derechos adquiridos por los funcionarios, en el Rapport, se indicaba que la relación de los funcionarios con el Estado es una relación de servicios y de fidelidad, correspondiente al Derecho Público; y que son deberes de esos funcionarios el de la obligación de fidelidad a la Administración Pública a la que sirven defendiendo, de esta forma, el funcionario el orden constitucional liberal y democrático, y siempre al servicio del interés general.

La falta de algunos de los deberes deberá ser sancionado en un expediente disciplinario de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley. Como derecho de los funcionarios se fijaban el derecho al desarrollo de la función, el derecho a la asistencia social y a su

---

(16) BOHRET, C. L.: *L'Administration Publique en Démocratie*, citada, pp. 50 a 52.

protección, así como el derecho al tratamiento y a las prestaciones sociales.

También indicaba el proyecto de reforma que hubiera un Estatuto para cada una de las dos categorías de Funcionarios asalariados, diferencia que tiene como base la posesión por los primeros de un título regulado por las leyes o reglamentos, mientras que los asalariados son regularmente reclutados para una situación o empleo determinados.

Dada la estructura Federal de la República, el Estatuto de todos estos agentes públicos debería estar armonizado en sus estructuras jurídicas.

En Italia la función administrativa —distinta de la ejecutiva— es, o tiene, por finalidad el cuidado de los intereses públicos que el ordenamiento jurídico asigne a la Administración, y que se concreta en una actividad que el Estado desenvuelve, directa o indirectamente, para proveer a la satisfacción del interés público (17).

Con mayor explicitud al respecto que la Constitución vigente, en la italiana del 27 de diciembre de 1947, se determina (art. 97) que «la Administración Pública es una organización de acuerdo con lo que disponen las leyes, de modo que aseguren la buena marcha de la imparcialidad de la Administración». «En el ordenamiento de los funcionarios serán determinadas la esfera de su competencia, sus competencias y su responsabilidad.»

En el vigente artículo 98 de la misma se afirma que: «Los oficios públicos están al servicio del público no de la nación. Si son miembros del Parlamento no podrán seguir su ascenso o promoción si no es por edad».

Con estos principios básicos el Parlamento italiano dictó su Ley número 968 de 1978 en la cual se regula todo lo concerniente a la función del sector público.

Este sector público, de acuerdo con el autor del mismo país, Casselse (18), agrupa a los funcionarios del Estado, el ENEL y otras 66 instituciones públicas, los municipios, las provincias, las instituciones dependientes de las provincias y de los municipios, y los servicios públicos.

Indica este mismo autor últimamente citado, los intentos para llevar a cabo una legislación reformadora de la función pública, empezó en 1950, año en el que el tema se puso de actualidad en el Parlamento y en el Gobierno. Desde ese momento, y emitido un Informe gubernamental sobre «los principios de la reforma de la Administración del Estado», se llevaron a cabo en el país varias reformas, como la del Régimen Fiscal en 1971, sobre los Tribunales

---

(17) *Lo statto italiano e il suo ordinamento*, Presidencia del Consejo dei Ministri, p. 91.

(18) CASSELSSE, E.: *Il sistema amministrativo Italiano*, Bologne, 1983, p. 21.

regionales administrativos en el mismo año, y del servicio sanitario nacional en el año 1978.

Las reformas culminaron con esa Ley o Estatuto de todo el personal del Sector Público del país.

Más recientemente, un autor del mismo país, Mortara (19), dice, no obstante, que la reforma tiene deficiencias: en primer lugar, la estructura de la Administración Central debió de partir de un carácter más general; en segundo lugar, que la iniciativa de la reforma no debió partir del Gobierno, sino del Parlamento, por lo cual, sigue esa Administración con la incapacidad de ejercer sus misiones por falta de los recursos económicos necesarios; en tercer lugar, la falta de la actuación de la Función Pública con los criterios objetivos necesarios; y en cuarto lugar, la incapacidad de auto-reproducirse, es decir, la gran dificultad del paso del personal central a las demás Administraciones periféricas.

Son, dice, principios básicos para una futura reforma: a) El que es indudable que la disfunción de la Administración Pública italiana se debe al gran aumento de los servicios que han recaído sobre ella; b) Teniendo en cuenta el hecho objetivo de que en la actualidad los funcionarios miran más a la Administración que a los ciudadanos, es necesario que el personal de la Administración Pública esté compuesto, en su mayor parte, por profesionales, expertos, y capaces de resolver los problemas que con los administrados se le presenten.

En Portugal tanto la Administración del país como el régimen de la Función Pública ha tenido grandes cambios con proximidad. Creadas las regiones administrativas por la vigente Constitución del país, del año 86 (arts. 238 a 256), estas regiones han sustituido a los anteriores distritos del derogado «Código Administrativo» de diciembre de 1940.

En ese Código se regulaba la Función Pública con el carácter de un verdadero estatuto aplicable a todos los ámbitos de la Administración Pública, central y local (arts. 455 y ss.), pero la Constitución ha derogado totalmente las disposiciones del mismo y sustituidas por las vigentes disposiciones sobre los funcionarios, también la Constitución ha sustituido a los concejos de aquel código, que han pasado a ser, actualmente, municipios (arts. 238 y 239 constitucionales).

De esta forma el régimen de los funcionarios, que estaba regulado en aquel Código de 1940; constituyente al efecto un auténtico Estatuto de la Función Pública (Capítulo I del Título I, Parte II del mismo) ha sido sustituido actualmente por los preceptos sobre la competencia de las regiones y de la Administración local del país y más concretamente, reguladas por la vigente normativa al respecto.

---

(19) MORTARA, A.: *Atribuzione alle Publique Administratione italiana*, Milán, 1981, pp. 19 y ss.



En este sentido, ya en el año 1977 el Decreto-ley de 14 de junio establece que era necesaria su promulgación «para la garantía de legalidad administrativa y de los derechos individuales frente a la Administración», dándose en el mismo normas para la aceleración de los procedimientos y un aumento y facilidad de los particulares para los recursos administrativos (arts. 14 y ss.).

El 7 de diciembre del año 1979 y el 25 de junio del mismo año, se promulgaron sendos Decretos-leyes que derogan expresamente la normativa anterior sobre los funcionarios de la Administración local (concejos, freguesías y distritos), con una nueva regulación de la misma, Decretos que fueron complementados por otro el 6 de noviembre de 1980, regulando el sistema de ingreso en esos cuerpos de la Administración local (regularmente en concurso) y concediendo autonomía a las cámaras municipales y asambleas de distrito para el reclutamiento por ellas mismas de su personal funcionario y laboral (arts. 3 y ss.).

Ese personal de las Entidades locales lo clasifica el Decreto últimamente citado en las categorías de: *a)* Técnico Superior con grado de licenciatura; *b)* Técnico con grado superior, pero sin necesidad de licenciatura; *c)* Técnico profesional, con preparación técnica superior; *d)* Oficial administrativo, con diploma o estudios de escuela secundaria; *e)* Secretario dactilográfico, con grado de escolaridad, y *f)* Personal subalterno o auxiliar, con escolaridad obligatoria (art. 7).

El 6 de octubre de 1983, en cumplimiento de los preceptos constitucionales, el Gobierno promulgó el Decreto-ley «reforzando las garantías e imparcialidad de los titulares de la función pública de la Administración Central, Regional y Local, la de las Instituciones públicas y las empresas de la misma categoría», en el cual se fijan las incompatibilidades de los cargos de esas administraciones con la actividad pública y la privada.

El eslabón final y vigente de esta reforma de la Función Pública portuguesa, lo llevó a cabo la Ley de la Asamblea de la República de 13 de agosto de 1983, que ha sido desarrollado por el Decreto-ley de 16 de enero de 1984 con la promulgación del «Estatuto disciplinario de los Funcionarios de la Administración Central, Regional y Local».

En este Estatuto promulgado, se dice en su Preámbulo, para evitar la corrupción de la Administración Pública, y procurar la moralización de la misma, se fijan los deberes de estos funcionarios en: *a)* Deber de diligencia; *b)* Deber de celo; *c)* Deber de obediencia; *d)* Deber de lealtad; *e)* Deber de sigilo; *f)* Deber de corrección; *g)* Deber de asiduidad, y *h)* Deber de puntualidad.

Contra el incumplimiento de alguno de estos deberes, el Decreto-ley establece un expediente disciplinario, en el cual se podrán imponer a los funcionarios de esa Administración las penas de: *a)*

Represión privada; b) Multa; c) Suspensión en el ejercicio de la función; d) Inactividad, y e) Destitución (arts. 4 y ss., y 11).

Están legitimados para la iniciación del expediente todos los superiores jerárquicos respecto a sus inferiores.

Finalmente, el expediente disciplinario deberá ser comunicado al interesado para su posible defensa (art. 61); y contra la resolución de la autoridad administrativa, le caben al funcionario los recursos de alzada y el contencioso-administrativo (arts. 33 y ss.).

También, en Francia, tanto la Administración como la Función Pública del país, han sufrido cambios sustanciales en los últimos años.

A la tradicional división del país en la Administración Central, los Departamentos y las colectividades locales, la Ley del 5 de julio de 1972, creó las Regiones (en número de 22) como «circunscripciones para la descentralización territorial de los servicios de la Administración Central».

La creación de la Escuela de la Administración Pública (ENA) en 1945, fue una trascendental innovación de la Función Pública francesa como encargada de la selección y perfeccionarios del país, que, con la Escuela Politécnica, han sido las principales fuentes de la Función pública francesa.

Las élites que estas dos Escuelas han supuesto para el funcionario del país, cristalizó en el Estatuto General de funcionarios, de 1946 (20).

Los Prefectos en los Departamentos y los Delegados del Gobierno en el mismo orden de la Administración Central, y los respectivos (municipios y provincias) eran los encargados del reclutamiento de sus funcionarios, que la doctrina calificó siempre como élites de la clase social francesa (21).

Esas críticas y el advenimiento del partido socialista al poder en el año 1981, ha traído en el orden de la Administración, las principales reformas de la promulgación de la Ley de devoluciones de poderes a los municipios, departamentos y regiones en el año 1981, a la Ley sobre distribución de competencias en el mismo año y la Ley sobre la Función Pública territorial en el año 1984.

En cuanto a la Función Pública, en el año 1983, se ha promulgado un nuevo Estatuto para la misma, que regula todos los derechos y deberes de los funcionarios de la Administración Regional, Provincial y Local.

---

(20) Para un estudio de la Función Pública francesa con anterioridad al vigente estatuto, FRIDLEY, F., y BLONDEL, J.: *Public Administration in France*, London, 1969.

(21) SIC, GROZLER, N.: *No se cambia a la sociedad por Decreto*, París, 1984, pp. 129 y ss. Sobre estas últimas reformas administrativas francesas y la Función Pública, PLOUËMAL, M.: *Les nouvelles fonctions publiques*, París, 1986.

En Inglaterra, el Civil Service no ha sufrido modificaciones sustanciales en los últimos años.

Ello, no obstante, hemos de decir que en el año 1967 fue emitido un informe (Informe Fulton), que fue aceptado por el Gobierno en el que se contenían nada menos que 150 propuestas sobre la posible reforma de los Civil Servant.

Entre este gran número de propuestas se han de destacar: *a)* aquellas que hacen referencia al deber de toda defunción de clases sociales para el ingreso en el mismo; *b)* el que ese Civil Service debe ser profesionalizado y compuesto por especialistas y expertos; *c)* el que debe crearse una Academia o College para el perfeccionamiento de sus componentes; *d)* el que la Función Pública inglesa debe estar bajo el control del Presidente del Gobierno; *e)* debe crearse una Secretaría General del funcionariado, con la misión de coordinar todo el funcionariado del Reino Unido; *f)* debe darse más importancia al carácter de gestión o managements del mismo, y *g)* debe tener ese Civil Service una mayor movilidad en los cuerpos y escalas (22).

En el orden local siguen vigentes los preceptos del Local Government Act de 1972, si bien para el Gran Londres se ha promulgado en la fecha reciente de 1988 una nueva Local Government Act.

Finalmente, en Estados Unidos, para Lutrin (23) de acuerdo con Pfinffner, la Administración Pública es «lo que concierne a los valores públicos, a la coordinación individual y de los grupos, para mantener el mejor orden público y su actividad está sometida a las normas de Gobierno».

El esquema de Spoils System que era el normal en los Estados Unidos hasta el siglo XIX, fue sustituido por la Pendleton Commission Act, y ya desde ese año de 1923, el sistema de reclutamiento del funcionariado fue sustituido por el de «meritsystem», que consagró para todo el personal de la Administración Pública la Personne Act de 1970.

Este Act tiene como puntos básicos: *a)* La necesidad de llegar a funcionariado con títulos de estudios superiores y por el sistema competitivo; *b)* Permanencia en el empleo, con procedimientos correctivos y disciplinarios para ese personal; *c)* Supresión en el funcionariado de toda discriminación por razón de raza, origen y sexo, o creencias religiosas; *d)* Protección sanitaria de este funcionariado, y mantenimiento de su título personal y el nombre del cargo que desempeñen.

---

(22) Sobre el vigente Civil Service inglés, GREENWOOD, J., y WILSON, O., London, 1989, pp. 106 y ss.

(23) LUTRIN, E., y SETTELE, A. K.: *American Public: concepts, library of congres catalog*, California, 1976, p. 4.

#### 4. LA FUNCION PUBLICA VIGENTE EN NUESTRO PAIS

Hasta la entrada en vigor en nuestro país de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 y el desarrollo del párrafo 3.º del artículo 103 de la misma por las vigentes disposiciones sobre la reforma de la Función Pública, era preceptiva vigente para esa Función Pública española el Texto articulado aprobado por el Decreto-legislativo de 7 de febrero de 1984 (con su última reforma por el Real Decreto-ley del 30 de marzo de 1977); la Ley de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración del Estado y la de Derechos pasivos de los mismos, del 4 de mayo de 1965; y para los funcionarios civiles de la Administración militar, la Ley de 25 de diciembre de 1966 (24).

Ya decía Ruiz de León (25) en el siglo pasado, que uno de los males de nuestro país era la empleomanía, es decir, según la define la Academia «es afán con que se codicia un empleo público retribuido, tenga o no tenga el pretendiente requisitos para obtenerlo y aptitud para servirlo; vicio, por cierto, muy ligado a la política».

En el párrafo 3.º del artículo 2.º del citado Texto articulado de 1964, se disponía la aplicación de este texto o Estatuto, y con carácter de supletoriedad de todas las normas legales o reglamentarias relativas a todos los funcionarios de la Administración Central, quedando solamente excluidos: *a)* Los que prestasen servicios en la Administración de justicia; *b)* Los de los organismos autónomos; *c)* Quienes no perciban sueldo o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos generales; y *d)* Los civiles al servicio de la Administración militar en destinos civiles.

La Presidencia del Gobierno y los Ministros respectivos, y aquel en doble característica al respecto de superministerio, en cuanto dirige la política de la Función Pública y como Ministerio normal, eran los órganos superiores de la Función Pública (26).

Suspendidas, por el Texto articulado, las categorías administrativas a partir de 1965, la Ley de mayo de 1985 autorizó al Gobierno (art. 11) para fijar las categorías generales de mayor responsabilidad.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 5.ª) de 11 de enero de 1966 hizo, respecto a este Estatuto de 1964, una aclaración que citamos por tener cierto contenido de actualidad.

Esta Sentencia (en sus Considerandos 3 y 4) distingue entre puesto de trabajo y cargos de plantilla; estableciendo en dichos Considerandos que «es un error la confusión de lo que es simplemente un destino o puesto de trabajo» «considerándose cargos administrativos

(24) Para los funcionarios militares antes de la reforma, BAÑÓN MARTÍNEZ Y OLMEIDA, G.: *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid, 1965.

(25) RUIZ DE LEÓN: *Un árbitro para gobernar*, Madrid, 1875.

(26) Un estudio pormenorizado y completo de este Texto refundido de 1964, GARCÍA-TRÉVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 1, tomo III, Madrid, 1970, pp. 195 y ss.

entre las plazas de las diversas categorías administrativas que se integran en la plantilla de determinado cuerpo, en tanto destinos son los puestos de trabajo, los lugares físicos, o los lugares o la individualidad de funciones en que han de desempeñar los cargos».

La Constitución de 1978 dispone en los párrafos 2 y 3 del artículo 103 que «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley», y «que la Ley regulará el Estatuto de los Funcionarios Públicos, el acceso a la Función Pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio a su sindicación, el sistema de responsabilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

Al mismo tiempo el apartado 18 del párrafo 1 del artículo 149 de la misma atribuye al Estado la competencia «para dictar las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatuario de sus funcionarios... sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

Repitiendo lo que decía Strus (27) en relación con la reforma administrativa en Inglaterra, los defectos enumerados con más frecuencia de la burocracia «son la excesiva devoción hacia el precedente, el distanciamiento del resto de la Comunidad, la inaccesibilidad y el despilfarro de energías humanas, la morosidad o la falta de disposición para asumir responsabilidades o tomar decisiones».

Pues para el cumplimiento de la preceptiva Constitucional del referido párrafo 3.º del artículo 103 y el contenido del citado párrafo 18 del número 1 del artículo 149, se ha dictado en nuestro país una legislación sobre la reforma de la Función Pública que está contenida, fundamentalmente, en la Ley de 2 de agosto de 1984 (Ley parcialmente derogada y modificada por la más reciente del 21 de julio de 1988) para seguir el desarrollo de la reforma iniciada, como se dice en la Exposición de motivos de la misma, y para adecuar algunos preceptos de la Ley de 1984 a la Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de junio de 1987, que declaró inconstitucional algún precepto de esa Ley de 1984, el Reglamento de situaciones administrativas de la Administración del Estado, Real Decreto de 11 de abril de 1986, el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo y Personal Profesional de los Funcionarios Públicos del Estado, 9 de septiembre de 1985, Texto difundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, Real Decreto legislativo de 30 de abril de 1987.

En la Exposición de motivos de aquella Ley de 1984, se dice al respecto que la reforma de la Función Pública era necesaria en cumplimiento del mandato constitucional (cual así en efecto lo

---

(27) STRUS, S. E.: *La mentalidad burocrática*, trad. esp., Madrid, 1984, p. 1.

establece repetido el párrafo 3.º del artículo de la Constitución vigente) y la propia obsolescencia de muchas normas por las que se rige nuestra Función Pública, dictada hace cerca de veinte años.

Tiene razón a este respecto Baena del Alcázar (28) cuando a estos efectos dice que la reforma de la Administración Pública se perfilaba como una auténtica encrucijada debiendo afectar en cuanto a cantidad, los temas administrativos básicos.

En desarrollo de esta Ley de agosto de 1984, hemos de decir que es de aplicación: 1) Al personal de la Administración Civil del Estado y sus organismos autónomos; 2) Al personal civil al servicio de la Administración militar y sus organismos autónomos, y 3) Al personal funcionario de la Seguridad Social (art. 1 de la Ley).

Son preceptos aplicables al personal (y por tanto al de las Comunidades Autónomas, ya que esta Ley básica es para todas las Administraciones), de acuerdo con el párrafo 3.º del artículo 1 de la Ley de julio de 1988, los párrafos *a)*, *e)* y *f)* del artículo 2, los artículos 6, 7, 8, 11, y los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 12, el artículo 13, los párrafos 4 y 5 del artículo 14, los artículos 16, 17, los párrafos 1 y 3 del artículo 18, el artículo 20, el párrafo 1 del artículo 20 y sus apartados *a)*, *b)*, *c)*, y los párrafos 2 y 3 del mismo, los artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 31, 32 y 33, y las disposiciones adicionales tercera, párrafos 2 y 3, cuarta, decimosegunda y decimoquinta, así como las disposiciones transitorias segunda, octava y novena.

Es también preceptiva especial y básica de la misma el capítulo II, cuyo artículo 11, que desarrolla el contenido del párrafo 18 del número 1 del artículo 149 de la Constitución, establece que «las Comunidades Autónomas procederán a ordenar mediante ley de sus respectivas asambleas legislativas su Función Pública propia».

Son muy adecuadas de citar, al respecto, las palabras que expone Morell (29) en su reciente monografía sobre el Derecho de la organización administrativa. «Frente a rasgos del modelo de la Administración Pública que llega hasta 1978, dos rasgos se imponen al resto de los caracteres y proporcionan un sentido preciso a la organización administrativa: 1.ª) La rígida jerarquización entre los intereses públicos de que son portadoras las distintas entidades administrativas, y 2.ª) La primacía de interés estatal a través de servicios de control, apoyándose en sus declaraciones de capacidad disminuida de las entidades administrativas, distintas de la Administración del Estado». El Constituyente toma ahora como punto de partida la ideal, sigue el mismo autor, la colectividad nacional organizada como Estado refleja en su propia organización el hecho de que está integrada por las distintas colectividades territoriales, así

---

(28) BAENA DEL ALCÁZAR: *Curso de Ciencia...*, citado, p. 450.

(29) MORELL OCAÑA: *Derecho de la Organización...*, citada, p. 116.

como del contenido del siguiente artículo constitucional de que «todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

La Ley de Reforma de la Función Pública, de acuerdo con el párrafo 5.º del mismo artículo 1, tiene carácter supletorio para el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas, no incluidas en el párrafo 1.º del mismo artículo.

El personal docente, cuya peculiaridad se reconoce en la misma Ley, es regulado parcialmente por la disposición adicional vigésima de la Ley de julio de 1988, que se remite a estos efectos a la Ley de la Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983, teniendo siempre carácter administrativo los contratos de los Profesores asociados, visitantes y los Ayudantes (30).

En relación con el Estatuto de 1964 se contiene, asimismo, en esta Ley la novedad de que todo lo relativo a los funcionarios de la Administración Central, sus Cuerpos, Escalas, Categorías y Clases se colocan bajo la dependencia o competencia de la Presidencia del Gobierno, creándose en ella el Consejo Superior de la Función Pública como órgano supremo de coordinación y consulta de la Función Pública, así como de la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (art. 6).

A su lado la Comisión de coordinación de la Función Pública es «el órgano encargado de coordinar la política de personal de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas para formar el plan de oferta de empleo público y proponer las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases de régimen estatutario de los funcionarios».

Ha de señalarse también, respecto a esta Legislación de 1984 y 1988, la consideración de la Función Pública como conjunto de puestos de trabajo.

Se decía, en efecto, en el apartado 1 de la Ley de 1984 que las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado incluirá en cada uno de ellos, la denominación y características esenciales de sus puestos, las retribuciones complementarias que tenga asignadas y los requisitos exigidos para su desempeño. Derogado el precepto por la Ley de 1988, más claramente se dice en ésta que «las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto...».

---

(30) Artículo que ha de entenderse por la posterior fecha y mayor rango de la Ley, ha derogado lo que sobre el mismo personal se dispone a la disposición adicional quinta del Reglamento de situación administrativa de los funcionarios, de abril de 1986.

Se ha sustituido así el anterior concepto del funcionario como persona que recubría un órgano (Sentencia de lo contencioso-administrativo, Sala 5.ª, de 9 de julio de 1968 y 2 de junio de 1980), por este otro concepto de puesto de trabajo.

En la convocatoria de estas relaciones de puestos de trabajo (art. 15 de la Ley de 1988) se harán constar necesariamente la denominación y características esenciales de los mismos, los requisitos exigidos para su desempeño y el nivel de complemento de destino que corresponde a los mismos cuando hayan de ser desempeñados por funcionarios, y la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

Se crea, asimismo, por la Ley de 1984 el Registro de personal (arts. 13 y ss.), bajo la dependencia de la Dirección General de la Función Pública, que incluirá a todo el personal de la Administración Central, así como impone la misma obligación a las Comunidades Autónomas.

Todo ello lleva a que el personal de las Administraciones del Estado se clasifiquen en grados o niveles, siendo 30 el número de ellos (art. 21), conceptuándose como grado personal (apartado *d*) del artículo 15 en la redacción de la Ley de 1988) «aquel que se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados otros con interrupción». Todo funcionario ha de tener un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifique su puesto de trabajo.

El nivel del puesto de trabajo en la vigente redacción del artículo 21 por la Ley de 1988, da derecho: A que los funcionarios tengan derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo, al menos, del complemento de destino del nivel correspondiente a su grado personal, y a aquellos funcionarios que cesen en su puesto de trabajo quedarán a disposición del Subsecretario, Director del Organismo, Delegado del Gobierno o Gobernador civil, u órganos análogos de las demás administraciones, que le atribuirán el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su cuerpo o escala.

La racionalización del funcionariado se traduce en la nueva normativa al decirle a la misma su capítulo VI, clasificando los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías en los cinco grupos correspondientes a la titulación necesaria para el ingreso de: Grupo A) Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado, o equivalente; Grupo B) Título de Ingeniero Técnico, Diplomado, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente; Grupo C) Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente; Grupo D) Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente; y Grupo E) Certificado de Escolaridad.



Hemos de indicar, asimismo, en relación a esta reforma de la Administración Pública que la Ley de 1984 vincula los puestos de trabajo al Presupuesto general del Estado, al decir en el apartado 3.º del artículo 16 de la misma que «las plantillas de los diferentes cuerpos y escalas de la Administración del Estado, así como las del personal laboral, serán las que resulten de los créditos establecidos en la Ley de Presupuestos», normativa que es aplicable a las Comunidades Autónomas y a la Administración según se establece en ese mismo artículo 16.

El ingreso en los Cuerpos de las Administraciones Públicas, tanto los funcionarios como el personal laboral, de acuerdo con el artículo 20 de la misma Ley habrá de hacerse mediante uno de los tres sistemas de concurso, concurso-oposición u oposición libre, convocatorias, en las que han de constar necesariamente, de acuerdo con la nueva redacción a ese artículo 20 por la Ley de agosto de 1988, la denominación, nivel y localización del puesto, requisitos indispensables para desempeñarlos haremos para puntuar los puestos y sistema para la adjudicación de los restantes servicios. Las convocatorias habrán de publicarse en los Boletines y Diarios de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

Se crea por la Ley (arts. 13 y ss.) el Registro de personal de la Administración Central, así como ése establece la obligación de llevar ese Registro las Comunidades Autónomas y los Entes locales, Registros que tiene el doble fin de constar en él todos los datos de la vida administrativa de ese personal y el de estar coordinados, a propuesta del Ministerio de la Presidencia y del Consejo Superior de la Función Pública el de regular el contenido homogeneizador de todos ellos y los requisitos y los procedimientos para la utilización recíproca de cada uno de ellos.

La Ley no regula, como lo hacía el Estatuto de 1964, lo relativo a situaciones de los funcionarios.

Respecto a ello la Ley se limita a decir que «quedan suprimidas las situaciones administrativas de excedencia especial y de supernumerarios», las situaciones administrativas del personal de la Administración Central han sido reguladas por el ya citado «Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado» de abril de 1986, y que de acuerdo con su art. 1 es supletorio de las normas que respecto a su personal dicten las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con este Reglamento (art. 2) las situaciones del personal a que se aplica puede ser: 1) Servicio activo; 2) Servicio especial; 3) Servicio en las Comunidades Autónomas; 4) Excedencia en sus diversas modalidades, y 5) Suspensión de funciones.

1) El servicio activo está regulado en el capítulo II del Reglamento y es: a) la situación de los funcionarios que ocupen plaza correspon-

diente a las relaciones de puestos de trabajo adscritos a los funcionarios comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley de 1984; *b)* cuando por razón de su condición de funcionarios exigido por disposición legal presten sus servicios en organismos o entes públicos; *c)* cuando presten servicios en los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros y de los Secretarios de Estado y opten por permanecer en esta situación; *d)* cuando desempeñen un puesto de trabajo en comisión de servicios conforme al artículo 4 de este Reglamento, y *e)* cuando presten servicio en los Organos técnicos del Consejo del Poder Judicial o en las Cortes Generales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 y en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales de 23 de junio de 1983.

En relación al personal de las Entidades locales, estarán en servicio activo según disponga al efecto el artículo 7.º de la Ley de Bases de esas Entidades locales de 1985.

Se ha de entender, en mi opinión al efecto que por ser el Reglamento de inferior rango a esa citada Ley de Bases de reforma local de 1985 y al desarrollo de la misma por el Decreto legislativo de 1986, no deroga, como así no lo hace, las situaciones administrativas del personal de los Corporaciones locales que se regulan en la legislación especial.

2) Servicios especiales de acuerdo con el artículo 6 de este Reglamento: *a)* Cuando sean autorizados para cumplir una misión por tiempo superior a seis meses en organismos supraestatales, el Gobierno o Entidades extranjeras o en programas de cooperación internacional; *b)* Cuando adquieran la condición de funcionarios al servicio de Organismos Internacionales, o de carácter supranacional; *c)* Cuando sean nombrados miembros del Gobierno o de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas o altos cargos de los mismos que no deban ser provistos necesariamente por funcionarios públicos; *d)* Cuando sean elegidos por las Cortes Generales para formar parte de los Organos constitucionales u otros cuya elección corresponda a las Cámaras; *e)* Cuando sean adscritos al servicio del Tribunal Constitucional o del Defensor del Pueblo; *f)* Cuando accedan a la condición de Diputado o Senador de las Cortes Generales; *g)* Cuando accedan a la condición de miembro de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, si perciben retribución periódica por el desempeño de la función; *h)* Cuando desempeñen cargos electivos y retribuidos y de dedicación exclusiva en las Corporaciones locales; *i)* Cuando presten servicios en los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros o de las Secretarías de Estado, y no opten por permanecer en la situación de servicio activo en la Administración de origen; *j)* Cuando sean nombrados para cualquier cargo de carácter político que se deriva la incompati-

bilidad para ejercer la función pública; *k)* Cuando cumplan el servicio militar o prestación sustitutoria equivalente; *l)* Cuando ostentan cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal en las organizaciones sindicales representadas en el Consejo Superior de la Función Pública, y *ll)* Cuando ostenten la condición de Comisionados parlamentarios o adjuntos a éstos de acuerdo con la Ley de 6 de noviembre de 1985 de figuras similares al Defensor del Pueblo y régimen de deliberación y coordinación de los mismos.

Estos funcionarios en servicios especiales recibirán, de acuerdo con el artículo 10 de este Reglamento, las retribuciones del cargo efectivo, que desempeñen y no los que les corresponda como funcionario.

3) En relación a los funcionarios al servicio de las Comunidades, se dispone en el capítulo IV de este Reglamento que se comenta, que los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integrarán plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas, y su situación es la de servicio activo en ellas. Estos funcionarios permanecerán en sus escalas de origen en una situación administrativa especial de servicio en las Comunidades Autónomas.

4) La situación de excedencia voluntaria, para los artículos 17 a 21 del Reglamento, procederá a declararla de oficio o a instancia de parte. Están en situación de excedencia voluntaria, los funcionarios: cuando se encuentren en servicio activo en otros cuerpos o escalas de cualquiera de las Administraciones Públicas, salvo que hubieren obtenido la oportuna compatibilidad o pasen a prestar servicios en Organismos o entidades del sector público y no les corresponda quedar en las situaciones de Servicio activo o Servicios especiales.

La excedencia voluntaria puede tener origen en dos causas: *a)* Cuando el funcionario la solicite por interés particular, en cuyo caso, esta excedencia no podrá darse si el funcionario no hubiera completado al menos tres años de servicios efectivos desde que accedió al Cuerpo o Escala o desde su reingreso al servicio activo y no podrá ser superior a diez años continuados ni menos de dos, y *b)* La del derecho de los funcionarios a pedir esta excedencia, que no podrá ser superior a tres años, para atender al cuidado de cada hijo, contando el plazo desde el nacimiento de éste.

Esta segunda excedencia no podrá ser pedida más que por uno sólo de los esposos, si trabajaren los dos.

Son efectos de la excedencia voluntaria, que en ningún caso podrá ser reserva de plaza, y los funcionarios que se encuentran en la misma, no devengan retribuciones ni le son computables el tiempo que permanezcan en la misma a efectos de promoción, trienios o derechos pasivos.

Finalmente la suspensión de funciones puede ser, de acuerdo con los artículos 21 y siguientes, provisional o firme:

a) El funcionario declarado en la situación de suspensión, quedará privado temporalmente del ejercicio de sus funciones y de los derechos inherentes a su condición de funcionario con arreglo a la Ley.

La suspensión será provisional preventivamente durante la tramitación de un procedimiento judicial o disciplinario.

Si la suspensión se debe a un expediente disciplinario, esa suspensión no podrá exceder de seis meses, y durante ello el funcionario tendrá derecho al percibo del 75 por 100 del sueldo, trienios y pagas extraordinarias, así como a la totalidad de la ayuda familiar.

b) La suspensión tendrá carácter de firme cuando se imponga en virtud de condena criminal o sanción disciplinaria. La condena y la sanción determinarán la pérdida del puesto de trabajo, excepto cuando la suspensión firme no exceda del período durante el que el funcionario permaneció en suspensión.

5) Los derechos económicos de los funcionarios no vienen totalmente enumerados en la Ley de 1984. Ello, no obstante, en el capítulo V de la misma y con el título de «Bases del régimen de retribuciones», el artículo 30 y siguientes de la misma Ley sobre «permisos» de los mismos, los preceptos expuestos del Reglamento de 1986 y el Texto difundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado de 30 de abril de 1987, son los textos básicos vigentes sobre los derechos económicos de los funcionarios. De acuerdo con el artículo 24 de ese capítulo V de la Ley, las retribuciones de los funcionarios podrá ser de las dos clases: básicas y complementarias.

A) Son retribuciones básicas: 1) El sueldo que corresponde al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los Grupos en que se organicen los Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías; 2) Los trienios, consistentes en una cantidad, igual para cada grupo, por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala, Clase o Categoría; 3) Las pagas extraordinarias, dos al año por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios, y que se devengarán los meses de junio y diciembre.

B) Son de la segunda clase, es decir, retribuciones complementarias: 1) El complemento de destino correspondiente al nivel que se desempeñe; 2) El complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención especial a su dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad; 3) El complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo; 4) Las retribuciones por servicios extraordina-

rios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo, y 5) Las indemnizaciones por razón del servicio.

Determina la Ley (art. 24) que la cuantía de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios y que el sueldo de los funcionarios del Grupo A (los grupos relacionados anteriormente) no podrá exceder en más de tres veces el sueldo de los funcionarios del Grupo E.

En relación al derecho a permisos (regulado, cual se ha indicado en el artículo 30 y siguientes de la Ley de 1984), tendrán derecho a permiso (en nuestra opinión derecho aplicable a los funcionarios de las Administraciones Autonómicas, aunque la Ley no lo diga): 1) Por el nacimiento de un hijo, y la muerte o enfermedad grave de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, dos días cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cuatro días cuando sea en distinta localidad; 2) Por cambio de domicilio sin cambio de residencia, un día; 3) Por realizar el funcionario tareas sindicales o de formación sindical o de representación del personal, en los términos que se determine reglamentariamente; 4) Para concurrir a exámenes finales y demás pruebas de aptitud o evaluación en Centros oficiales, durante los días de su celebración; 5) El funcionario con un hijo menor de nueve meses, tendrá derecho a una hora diaria de ausencia del trabajo; 6) Quienes por razón de guarda legal tengan a su cuidado directo algún menor de seis años, o a un disminuido psíquico o físico que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a una disminución de la jornada de trabajo en un tercio o un medio, con la disminución proporcional de sus retribuciones, y 7) Podrá concederse permiso para el cumplimiento, por el tiempo indispensable, de un deber inexcusable de carácter público o personal.

Finalmente los derechos pasivos o «la garantía de ese personal a la protección frente a la vejez, incapacidad, muerte y supervivencia», en los términos de esta Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios, derecho ya concedido con anterioridad a los mismos por la Ley de 28 de diciembre de 1966.

De acuerdo con la vigente Ley de esos Derechos Pasivos tienen derecho a los mismos, de acuerdo con su artículo 2: *a)* Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado; *b)* El personal profesional militar de la escala de complemento y reserva; *c)* Los funcionarios de carrera de las Cortes Generales; *d)* Los funcionarios de carrera de otros órganos constitucionales o estatales siempre que su regulación así lo prevea; *e)* El personal interino a que se refiere el artículo 1 del Decreto-ley de 23 de septiembre de 1965; *f)* El personal mencionado en las anteriores letras que presten servicios en las

Comunidades Autónomas, como consecuencia de haber sido transferidos a las mismas; *g)* Los funcionarios en prácticas de su destino definitivamente a los distintos Cuerpos, Escalas o Clases; *h)* Los Expresidentes y Ministros de la Nación y otros altos cargos del mismo; *i)* El personal que cumpla el servicio militar en cualquiera de las clases de caballeros, cadetes, alumnos y aspirantes de las Escuelas y Academias; o el personal civil que desempeñe un servicio social sustitutorio del servicio militar (art. 2).

Estos Derechos pasivos de los funcionarios se regulan por una escala que tiene como principal baremo, de acuerdo con los artículos 31 y siguientes del Reglamento, los años de servicio prestados en el mismo cargo, escala, plaza, empleo o categoría.

6) En lo referente al Régimen disciplinario, la Ley de agosto de 1984, similarmente a otras extranjeras y actualizando los preceptos del derogado Estatuto de los Funcionarios de 1964, establece solamente cuáles serán las faltas administrativas muy graves de los mismos.

Son faltas muy graves para esa vigente Ley de 1984: *a)* El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la Función Pública; *b)* Toda actuación que suponga una discriminación por raza, sexo, religión, lengua, lugar de nacimiento o cualquier otra circunstancia personal o social; *c)* El abandono del servicio; *d)* La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio para la Administración Pública o a los ciudadanos; *e)* La utilización o aplicación indebida de los secretos oficiales, así declarados por Ley o clasificados como tales; *f)* La notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas; *g)* La violación de la neutralidad o independencia política, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza o ámbito; *h)* El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades; *i)* La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales; *j)* La realización de planes encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga; *k)* La participación en huelgas a los que tengan expresamente prohibida por la Ley; *l)* El incumplimiento de atender a los servicios esenciales en huelga; *m)* Los actos limitativos de la libre expresión del pensamiento, idea y opiniones; *n)* Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en el período de un año; *o)* La falta de puntualidad y asistencia cuando constituyan faltas leves, se sancionarán con la disminución proporcional de la retribución.

A estas sanciones habrá de añadirse la suspensión de funciones, regulada en el Reglamento de las situaciones de los funcionarios, de 1986.

## 5. LA FUNCION PUBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

El artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución autoriza a las Comunidades Autónomas a darse la normativa propia respecto a su Función Pública dentro de la legislación básica del Estado al respecto.

Dice, en este sentido, que «es de la competencia exclusiva del Estado, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas... sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

Con esta preceptiva las Comunidades incluyeron en sus Estatutos esa facultad legislativa sobre su propia Función Pública.

En este sentido, sin ánimo exhaustivo, v.gr., el Estatuto del País Vasco dice en su artículo 10: «Que es de competencia exclusiva el Estatuto de sus funcionarios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución»; el Estatuto de Cataluña (art. 10): «Que es de la competencia de la Generalitat, el Estatuto de sus funcionarios»; el Estatuto de Galicia (n.º 1 del art. 28): «Que corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y reestructuración de la propia Administración dentro de los principios generales y normas básicas del Estado»; el Estatuto de Cantabria que «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado»; el de la Comunidad Valenciana (art. 32): «Que la Generalidad valenciana es competente... así como el régimen de sus funcionarios»; el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su artículo 21, que «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado»; el de la Comunidad de Madrid (art. 3): «Que la Comunidad de Madrid, como ente de Derecho Público, tienen personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, la responsabilidad de sus autoridades y funcionarios se exigirá en los mismos términos y casos que establezca en la legislación del Estado»; y la de Andalucía (art. 15) que «corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía: el régimen jurídico de la Administración Autónoma de Andalucía y el Régimen estatutario de sus funcionarios» (31).

De otra parte la Ley de la Reforma de la Función Pública de julio de 1984, dispone en su título VI, bajo el título de «Ordenación de la Función de las Comunidades Autónomas» y regulación de la situación de los funcionarios (arts. 11 y 12) que «las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante Ley de sus respectivas asambleas legislativas, su Función Pública propia. A estos efectos y previa

---

(31) Sobre competencia de los Estatutos, BASSOLS COMA: *Código de los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas*, I.E.A.L., Madrid, 1985.

deliberación del Consejo Superior de la Función Pública agruparán a sus funcionarios propios en los Grupos, Escalas, Clases, Categorías que proceda respetando en todo los grupos establecidos».

En cumplimiento y desarrollo de esta normativa las Comunidades Autónomas, en fechas relativamente recientes, están promulgando esas Leyes propias sobre su Función Pública.

Sin ánimo exhaustivo, hemos de citar, v.gr., la Comunidad de Extremadura, que con fecha de 23 de mayo de 1986, promulgó su «Ley sobre los Funcionarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura» en cumplimiento de la Ley de 2 de agosto de 1984 y lo dispuesto en el punto 10 del artículo 8 de su Estatuto de Autonomía».

Esta Ley es de aplicación: *a)* Al personal de la Junta de Extremadura y los Organismos e Instituciones de ella dependientes. El personal laboral se regirá por las normas de Derecho laboral sin perjuicio de que se apliquen los preceptos de ella en lo que expresamente se mencione; y *b)* A los funcionarios de la Administración local, en aquellos aspectos no reservados a la legislación del Estado por la Ley de 2 de abril de 1985.

La Ley clasifica al personal dependiente de la Junta, en su artículo 3 en: *a)* Funcionarios; *b)* Personal interino; *c)* Personal eventual, y *d)* Personal laboral; y establece como órganos superiores de competencia en la materia al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, el Consejero que desempeñe las funciones de la Presidencia; *e)* El Consejero de Economía y Hacienda, y *f)* La Comisión Regional de la Función Pública.

La Ley define a los funcionarios como «quienes en virtud de nombramiento y mediante realización personal retribuida desempeñe servicios de carácter permanente regulados por el Derecho Administrativo, figuren en la relación de la plantilla de la Junta y dotados en los presupuestos correspondientes».

En amplia y detallada normativa, esta Ley de 98 artículos, 13 disposiciones adicionales y tres transitorias, regula todo lo concerniente a la selección de personal, a la estructura y organización de la Función Pública, su régimen jurídico (situaciones administrativas, derechos y deberes de los funcionarios, incompatibilidades y régimen retributivo y disciplinario, etc.) (32).

La Comunidad de Castilla y León, en este mismo sentido, ha promulgado la Ley de 27 de diciembre de 1985 sobre la Función Pública de su Administración, Ley que tiene como ámbito de aplicación (art. 2) «a todo el personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de los organismos dependientes de la

---

(32) El texto de esta Ley puede verse completo en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de mayo de 1987.



misma, que reciban sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias».

Este personal viene clasificado en la Ley en: a) Funcionarios; b) Personal eventual; c) Personal interino, y d) Personal laboral.

Son funcionarios, de acuerdo con el artículo 4 de la misma, «quienes en virtud de nombramiento legal, se hallen incorporados con carácter permanente a la Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León, mediante una relación de servicios profesionales y retribuidos regulada por esta Ley y sometida al Derecho Administrativo». Es personal eventual «el que, en virtud de nombramiento y con carácter permanente, realicen trabajos en la Junta expresamente clasificados como de confianza o asesoramiento especial, no asimilados a funcionarios o personal laboral, y retribuidos con los créditos presupuestarios consignados para esta clase de personal». Es personal interino «el que por razones de necesidad y urgencia y mediante nombramiento por plazo no inferior a un año, ocupe provisionalmente puestos de trabajo vacantes, temporeros o producidos por los funcionarios en los casos en que éstos tengan derecho a reserva de plaza».

Con un total de 62 artículos, cinco disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una final y otra derogatoria, esta Ley de la Función Pública de Castilla y León regula también la estructura de su Función Pública, la relación de los puestos de trabajo, la provisión de los mismos, la oferta de empleo público, la selección de ese personal, el Registro del mismo, la carrera administrativa, la responsabilidad de los funcionarios y lo relativo a la retribución económica de los mismos (33).

La Comunidad Autónoma de Murcia aprobó por Ley de 19 de marzo de 1986, Ley sobre la Función Pública de la Región de Murcia, y más recientemente, con fecha de 27 de abril de 1987, otra Ley sobre Ordenación y Escalas de la Administración Regional.

Con contenido muy similar a las leyes anteriores, esta Ley de 1986, de la Función Pública de Murcia, de abril de 1987 clasifica a los Funcionarios de esta Autonomía en las clases de: a) Cuerpo superior Administrativo y Cuerpo Facultativo; b) Cuerpo de gestión Administrativa y Cuerpo técnico de Grado Medio; c) Cuerpo Administrativo; d) Cuerpo de administrativos y Cuerpo de Forestales, y e) Cuerpo de subalternos (34).

Respecto al personal procedente o transferido del Estado o de la extinguida Diputación Provincial se dispone en esta segunda Ley

---

(33) El texto de esta Ley puede verse en el *Boletín Oficial del Estado* de 18 de marzo de 1986, o en el número 109 de 1985 del *Boletín Oficial de Castilla y León*.

(34) Un estudio de la organización y actividad de esta Comunidad. CASADO IGLESIAS, E.: «La actividad de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 142, 1989, pp. 382 y ss.

(disposición adicional primera) «que se integrarán para todos los efectos en lo dispuesto en la Ley sobre la Función Pública de la Autonomía de Murcia», norma también aplicable a los funcionarios de carrera que se encuentren prestando servicios en la Administración regional en razón al índice de proporcionalidad y a las Funciones que el Cuerpo, Escala, tuvieran».

La Comunidad Autónoma de Cataluña «en cumplimiento, dice textualmente la Ley, de la Preceptiva constitucional y del número 1 del párrafo 1.º del artículo 10 de su Estatuto», promulgó, con fecha de 23 de junio de 1985, su Ley reguladora de la Administración Pública de la Administración de la Generalidad, y con la fecha más reciente de 27 de marzo de 1987, otra Ley reguladora de la Escuela de Administración Pública de Cataluña.

Esta Ley de la Función Pública de Cataluña es aplicable, de acuerdo con el artículo 2 de la misma, a todo el personal al servicio de la Generalidad, quedando excluido solamente: 1) el personal del Parlamento; 2) el personal de las Corporaciones locales situadas en el territorio de Cataluña, y 3) el personal al servicio del Tribunal Superior de Justicia.

El personal al que se aplica la Ley se clasifica en: *a)* Funcionarios; *b)* Personal eventual; *c)* Personal interino, y *d)* Personal laboral.

Se consideran funcionarios para el artículo 4 de la Ley «aquellos que en virtud de nombramiento y bajo el principio de carrera, mantengan una relación profesional sujeta al Derecho Público, se incorporen al servicio de la Administración de la Generalidad y ocupen plazas dotadas en los presupuestos de la misma o se encuentren en alguna de las que la Ley determine».

En sus diversos títulos y capítulos, con 100 artículos, 14 disposiciones adicionales, 11 disposiciones transitorias y una disposición final, la Ley catalana de 1985 regula los órganos superiores de competencia sobre el personal de la misma (título III) la estructura y organización de la Función Pública (título IV, con 14 capítulos pormenorizados de todo lo relativo a la clasificación del personal, grado personal, oferta de empleo público, selección del personal, formas de provisión de los puestos de trabajo, la función jerárquica de los funcionarios y su régimen estatutario), el título V, con 10 capítulos en los que se regula la adquisición y pérdida de la condición de funcionarios, los derechos y deberes de los mismos y el régimen disciplinario de éstos con muy acusada similitud del Reglamento General de las situaciones de los funcionarios de 1986 (35).

Esta misma Comunidad Autónoma, cual se ha indicado, promulgó con la fecha más reciente de 24 de marzo de 1987, la Ley sobre la

---

(35) El texto de esta Ley puede verse en el número 16 del *Boletín Oficial de la Comunidad de Cataluña* de 1985.

Escuela de Administración Pública de Cataluña, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y financiera (art. 1), y con sede en Barcelona.

Esta Escuela tiene como principal finalidad la de la realización de las pruebas de acceso al funcionariado y el perfeccionamiento de los mismos (art. 2), y tiene como órgano de Gobierno un Presidente, el Consejo Rector y el Director (36).

La Comunidad Autónoma de Madrid, para la regulación de todo lo relativo a su personal, pero con especial dedicación a lo relativo a los funcionarios, cual se dice en su Exposición de Motivos; y en cumplimiento de lo establecido en el Estatuto de Autonomía, ha promulgado, con fecha 10 de abril de 1986, la Ley sobre la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Esta Ley define a la Función Pública de la Comunidad como «el conjunto de personas vinculadas a la misma por una relación de empleo» (art. 2) y es de aplicación a todo el personal de la Autonomía Regional y los demás funcionarios al servicio de la Administración Regional y de los de las demás Instituciones de la misma, que en cada caso determine la Ley, quedando solamente excluidos del campo de aplicación de la misma, de acuerdo con el artículo 4, el personal de la Asamblea de Madrid.

El personal de la Comunidad lo integran: A) Los funcionarios de carrera; B) Los funcionarios interinos, y C) El personal laboral.

Son órganos superiores de la Función Pública de esta Comunidad, de acuerdo con su capítulo III, el Consejo de Gobierno, el Consejo de la Presidencia y el Consejo Regional de la Función Pública.

En los 94 artículos de que consta esta Ley se regulan, en el título I, el personal al servicio de la Comunidad, en el título II, las relaciones de puesto de trabajo, en el título III, la oferta de empleo de la Comunidad, con 11 capítulos en los que se detalla lo relativo al ingreso y pérdida de la cualidad de los funcionarios, la excedencia forzosa y la voluntaria, los cuerpos de los mismos, la carrera administrativa, el grado personal, la situación administrativa de los funcionarios, los derechos y deberes de los funcionarios, así como sus incompatibilidades; en el título V de la misma se clasifica al personal laboral de la Comunidad en fijo y temporal o de duración determinada, en el título VI la colaboración temporal, y finalmente en su título VII, lo relativo al personal al servicio de la Administración institucional, o tradicionales organismo autónomo, de la misma (37).

En esta relación o cita no exhaustiva, citamos, finalmente, la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en cumplimiento de la

---

(36) El texto de esta Ley puede verse en el *Boletín Oficial del Estado* de 23 de abril de 1987.

(37) El texto de esta Ley puede verse en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 20, de 1986.

misma normativa general y del párrafo 1.º del artículo 15 de su Estatuto, promulgó, con fecha 28 de noviembre de 1985, la Ley sobre su Administración Pública, reformada parcialmente por la reciente Ley de 1987 (modifica disposición adicional sexta).

Es de hacer notar en esta regulación por las Leyes de las Comunidades Autónomas de su Función Pública, el respeto a los principios generales que la Constitución dedica, no muy explícitamente, a la Administración y la Función Pública (párrs. 1 y 3 del art. 103), un desarrollo pormenorizado del artículo 149.1.18.ª de la misma, y una general democratización, con inclusión de numerosas normas de control y fiscalización de la actuación funcionarial, en la autorización que para esa autonomía legislativa le concede la Ley Básica del Estado sobre la Reforma de la Función Pública (cap. II de la Ley) de 2 de agosto de 1984, con peculiaridades relativas a las distintas instituciones de autogobierno de las distintas Comunidades Autónomas existentes en nuestro país.