

Foro, Nueva época, núm. 1/2005: 253-273

ISSN: 1698-5583

## UNA APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS

José Ignacio SARMIENTO LARRAURI

Doctor en Derecho Administrativo  
Profesor Asociado de la Facultad de Derecho  
Universidad Complutense  
jisarmientol@mtas.es

### RESUMEN

*El objeto del trabajo es un estudio del personal que trabaja para las Administraciones Públicas y los intentos de reforma que se han sucedido en los últimos años; muchos de ellos no han superado la fase de estudio de los gabinetes de los ministros respectivos y el reto que se plantea de cambiar de modelo en la política de recursos humanos en la Administración española.*

*Palabras clave:* funcionario, situaciones administrativas, retribuciones funcionarios.

### ABSTRACT

*A brief history of our Civil Servant System is outlined here. It begins with the approval of the Spanish Constitutional Law and considers the different attempts of reformation, including those merely analysed in Cabinets and those published in the Bulletin of Parliament. And far beyond that, it briefly analyses the present situation and the uncertain future of our Civil Servant Model, because of the invasion of Labour Laws in the civil servant area.*

*Key words:* Civil Servant, Civil Servant Administrative Status, Payment of Civil Servants.

### ZUSAMMENFASSUNG

*Der Gegenstand der Arbeit ist eine Studie der Arbeitspersonal in öffentlicher Verwaltung sowie die Reformversuche, die sich in letzten Jahren gefolgt haben, aber viele von denen nicht die Studiephase in den betreffenden Ministerkabinetten überwindet haben. Dazu kommt auch die geplante Herausforderung, das Politikmodell der Personalabteilungen in der spanischen Verwaltung zu ändern.*

*Schlüsselwörter:* Beamter, Verwaltungssituationen, Beamtevergütung.

**SUMARIO:** I. JUSTIFICACIÓN.—II. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.—1. El concepto de funcionario.—2. Clases de funcionarios públicos.—III. REFORMAS FÁLLIDAS EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA.—IV. EL DECRETO 315/1964.—1. La Ley 30/1984.—2. La degeneración de un modelo.—V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. JUSTIFICACIÓN

Una constante en nuestra historia es que cuando se produce una alterna-tiva en el poder político con la llegada de un nuevo gobierno, se plantea la necesidad de realizar una reforma de la Administración (como mani-festaban nuestros clásicos del pasado siglo XIX, la reforma administrativa es el padre nuestro que reza cada partido cuando llega al poder). Por supuesto, cualquier tipo de reforma de la Administración lleva aparejado un cambio en la estructura del personal al servicio de la misma. Es cierto, sin embargo, que pocas de dichas reformas han pasado de un conjunto de buenos deseos y no han superado el papel en el que se diseñaban, y la poca importancia que se da a la Administración y a su personal es que el estudio de la propia Administración y el subsistema de su personal han sido poco tratados por la doctrina, como ha manifestado en su día Vicen Vives. La necesidad de reformar cualquier cosa siempre es producto o deriva-do del convencimiento de que no funciona, y si observamos la realidad administrativa, es una idea constante que nuestra Administración no funciona como debería, es por lo menos la percepción que tiene la sociedad en España y en el resto de los países de la Unión Europea, o por lo menos en una mayoría de ellos, al considerar que la Administración es cara y lenta, y, por lo tanto, es necesario un cambio de la misma, para lo cual qué mejor cosa que hacer que crear una Comisión.

Por una Orden de 25 de abril del año 2003 se establece la creación de una Comisión de expertos<sup>1</sup> para realizar, con carácter independiente, un informe sobre las principales líneas de reforma de las Administraciones Públicas que pudiera ser tenido en cuenta como un elemento de juicio por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados. La citada Comisión estaba presidida por el ilustre jurista don Fernando Saiz Moreno y trató una serie de temas (recogidos en un libro que lleva por título *Estudios para la Reforma de la Administración Públi-*

---

<sup>1</sup> Véase la orden APU/1014/2003, de 25 de abril, por la que se crea el grupo de expertos para el estudio de las principales líneas de reforma de la Administración Pública (BOE de 29 de abril del 2003). La Comisión estaba presidida por Fernando Saiz Moreno y los miembros: Antoni Bayona Rocamora, Germán Fernández Farreres, Juan Junquera González, Juan José Lavilla Rubira, Joan Prats Catalá, Manuel Rebollo Puig, Miguel Sánchez Morón, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Santiago Segara Tormo y Francisco Javier Velázquez López.

ca, publicado por el INAP en abril de 2004) que van desde la reforma de la Administración local, a la responsabilidad patrimonial, pasando por el estudio de las potestades administrativas de las entidades instrumentales, la descentralización y el empleo público, entre otros temas. La creación de Comisiones de expertos no es propia de los países del modelo francés o continental, del cual somos tributarios en nuestro país, sino de los países anglosajones<sup>2</sup>. La idea de esta Comisión sería presumiblemente establecer unas líneas de debate para plasmar las reformas en la legislatura nacida de las urnas el 14 de marzo.

Al tema del empleo público le dedica sendos trabajos el profesor Miguel Sánchez Morón, un experto en la materia (autor del libro *Derecho de la Función Pública*, entre otras publicaciones sobre el tema), y la directora de la Función Pública, durante el proceso de elaboración del presente informe, Carmen Román Riechmann, donde se abordan distintos temas tocantes a los empleados públicos.

¿Cuáles son los problemas de los empleados públicos en España? Son muy variados y de diversa naturaleza, y están perfectamente definidos en un párrafo del profesor Castells Arteché en el prólogo de la obra de Jiménez Asensio, *Políticas de Selección en la Función Pública Española*, que define de esta forma tan clara y precisa la función pública:

«La tensión entre el favor, la amistad y la sangre como medio de entrada en la función pública, frente a los principios de mérito e igualdad, las cesantías y la inamovilidad, la fragmentación corporativa y los puestos de trabajo, la departamentalización y la política unitaria; la legislación formal frente a la reglamentación administrativa».

Refleja el párrafo anterior las tensiones en nuestra función pública, que son una constante en la historia de España, y, paralelo a lo anterior, están las siguientes lacras, quizá porque sean consustanciales a lo descrito por Castells, como son: el clientelismo, la militarización y la empleomanía. Hay que añadir un aspecto en la historia de los empleados públicos que es que las grandes leyes en esta materia han sido siempre obra de políticos conservadores e incluso reaccionarios, como ejemplo podemos citar a López Ballesteros, Bravo Murillo, Maura, Chapaprieta, López Rodó. Salvo la Ley 30/1984, elaborada bajo un gobierno de izquierdas, las grandes reformas

---

<sup>2</sup> En los países anglosajones, las grandes reformas son elaboradas por una comisión que lleva el nombre de su presidente; así, en el Reino Unido destaca la Comisión Lord Fulton (vicecanciller de la Universidad Sussex), en la década de los sesenta, para reformar la Administración; más recientemente la Comisión Nolan, creada en 1994 con el fin de establecer unos valores que tiene que seguir la Administración británica en sus comportamientos; los llamados siete principios. Véase el libro de FUENTETAJA PASTOR y GUILLÉN CARAMÉS, *La regeneración de la Administración en Gran Bretaña*.

se han hecho por políticos conservadores y, en general, para solucionar problemas no relacionados directamente con la búsqueda de la calidad de los servicios públicos.

Todo lo descrito anteriormente condiciona la situación actual, junto con haber pasado de un Estado centralista a un Estado de las Comunidades Autónomas, y el proceso del abandono de una Administración autoritaria a una Administración más transparente y participativa que tiene que hacer frente a un proceso de globalización constante, y ante esos retos tiene que contar con unos elementos humanos preparados que están ya llegando (hoy en día, superado el concepto de reforma administrativa y de modernización, estamos con la llamada «gobernanza»).

## II. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Dentro de los casi 2.352.898 que prestan sus servicios para las distintas Administraciones Públicas, según datos del Ministerio para las Administraciones Públicas<sup>3</sup>, se incluyen desde el personal militar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Administración de Justicia, Entidades Públicas Empresariales y Organismos Autónomos, que forman parte del colectivo AGE (suma 514.264). La Administración autonómica casi dobla a este colectivo con 1.141.397, lo cual es un dato objetivo que demuestra el proceso de descentralización que se ha producido en nuestro país, proceso que parece que no ha finalizado todavía, según parece, al plantearse nuevas reformas de los Estatutos en un número elevado de Comunidades Autónomas.

Todo el colectivo descrito en el párrafo anterior está regulado por una normativa diversa y distinta, y sometido incluso a jurisdicciones distintas, ya que unos colectivos están sometidos a lo contencioso-administrativo, otros a la jurisdicción social y algunos sometidos a la jurisdicción militar, como ocurre en el ámbito disciplinario con el personal militar y civil de la Guardia Civil.

Las pocas notas en común de estos colectivos son, entre otras, que perciben sus retribuciones de los presupuestos de las Administraciones

---

<sup>3</sup> Datos del Registro Central de Personal de fecha 1 de julio de 2003. La Administración local tiene un número de efectivos de 558.785; las Administraciones autonómicas, 1.159.951; la Administración Pública Estatal, 514.264, de los cuales 234.708 prestan servicios en la Administración General del Estado, el resto presta servicio en las Fuerzas Armadas y Seguridad del Estado, 115.942 y 112.103, respectivamente; como en la Administración de Justicia, 22.475, o Entes Públicos Empresariales, 56.036. Con los datos descritos se observa que es la Administración General del Estado la que tiene unos efectivos más reducidos de las distintas Administraciones territoriales.

Públicas y tienen como fin la satisfacción del interés general de los ciudadanos y la prestación de un servicio público.

En el presente trabajo nos vamos a dedicar al personal funcionario, por lo tanto, excluimos al personal laboral y a los miembros de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

## 1. El concepto de funcionario

Cuando se aborda la idea de definir lo que es un funcionario casi siempre se inicia con una definición legal o doctrinal; en el presente caso lo vamos a hacer con un Auto de 18 de febrero de 1997 (RJ 1997/1507) que resume de forma clara el pensamiento judicial:

«No es fácil definir en términos de incontestable precisión el concepto de funcionario. Ésta es la razón por la que la doctrina científica da una definición amplia del funcionario público, considerando como tal a toda persona que desempeña un destino o empleo público, y da una definición estricta de funcionario público. El funcionario público en sentido estricto es aquel cuyo status viene adornado por las siguientes características: la legalidad de su nombramiento; la permanencia en el servicio, completada con la nota de la inamovilidad, y la retribución de sus servicios a cargo de los presupuestos de la Administración».

La definición legal viene recogida en la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, que en el artículo primero nos da el concepto de funcionario: «Los funcionarios de la Administración Pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos regulada por el Derecho administrativo». El concepto, por lo tanto, excluye al personal sometido al Derecho laboral y a aquellos colectivos que no perciben sus retribuciones de los presupuestos generales de cualquier Administración Pública<sup>4</sup>.

El modelo estatutario es una importación del modelo francés creado por obra del genial Corso, que crea una burocracia profesional como pieza fundamental para atender el funcionamiento regular de los servicios públicos, convirtiéndose, los funcionarios, en una pieza clave del funcionamiento de estos servicios (lo describe perfectamente Ramón Parada en «La degeneración del modelo de la Función Pública», *RAP*, núm. 150).

---

<sup>4</sup> Notarios y registradores de la propiedad, que perciben directamente sus retribuciones de los particulares a los que prestan servicio. Anteriormente también estaban dentro de ese colectivo los agentes de cambio y bolsa, secretarios judiciales y también formaban parte de este colectivo los prácticos de puerto y los corredores de comercio, estos últimos en un proceso de integración con los notarios. Los referidos colectivos tienen en la mayoría de los casos sus propios Colegios Profesionales.

El Consejo de Estado francés, que es el creador en buena parte del Derecho administrativo continental y también, por lo tanto, del Derecho funcional, diseña una construcción que se basa en el concepto de la necesidad de servicio. Los derechos de los funcionarios están condicionados por dicho concepto; esto implica que verán muy limitados sus derechos, tanto sociales como individuales, y se ha mantenido hasta fechas muy recientes. ¿Qué significan estas palabras? Que no se pensaba que pudieran tener derecho de huelga ni de negociación colectiva. Su carrera, el ingreso, su jubilación y las distintas situaciones a lo largo de su vida laboral, en resumen, su posición, vienen regulados y prefigurados por la norma o normas. El funcionario lo único que hace es adherirse a esas condiciones cuando toma posesión de su destino. Este diseño articula la relación de los funcionarios con la Administración por medio del cuerpo. Al cuerpo se le responsabiliza de manera permanente de un servicio público, por lo tanto, a cada servicio público se le adscribe un cuerpo. Sociológica y psicológicamente, el funcionario no es miembro de la Administración, es miembro de un cuerpo. La estructura de los cuerpos es jerárquica. Como en el ejército, dentro de cada cuerpo hay categorías; se ingresa en la categoría inferior y se va ascendiendo de categoría dentro del cuerpo, lo cual implica un aumento de responsabilidades y de retribuciones, y las categorías superiores ejercen las facultades disciplinarias y de dirección sobre las inferiores, como en una organización jerárquica, que al punto más alto de la pirámide jerárquica se suele llegar al final de la carrera administrativa y los ascensos se hacen por edad y no se producen saltos, ya que están ordenados por el escalafón: el más antiguo está siempre por delante del más moderno, lo cual permite un mejor mantenimiento de la disciplina.

En España, hasta la década de los sesenta del pasado siglo, siempre habíamos seguido el modelo de cuerpos, con categorías dentro de cada cuerpo y vinculados a la prestación de un servicio; así, el 8 de mayo de 1859 se crea el cuerpo de archiveros y bibliotecarios; lo mismo ocurre con el cuerpo de telégrafos, creado el 13 de septiembre de 1871, y con el cuerpo de contabilidad, creado por la Ley de Presupuestos de 1870. Igual ocurriría a lo largo del siglo xx.

El modelo que se importa de Francia presenta una serie de peculiaridades en nuestro país, entre las que cabe citar la poca preocupación por las escuelas de formación de los cuerpos de funcionarios y la constante inestabilidad política, que no permite la creación de una burocracia profesional.

Un aspecto esencial en la historia de los cuerpos en nuestro país es la separación entre los cuerpos generales y los cuerpos especiales o facultativos. Los llamados cuerpos generales nacieron con el Estatuto Bravo Murillo, en junio de 1852, con carácter general para toda la Administración. Los cuerpos especiales se regulaban por su propia normativa o estatuto,

se ingresaba por oposición, estaban excluidos del ingreso de militares excedentes, fueron los primeros que dejaron de padecer las cesantías, no había ingresos colaterales, se ingresaba en el último puesto del cuerpo y sus retribuciones se complementaban por la percepción de tasas, lo que llama García de Enterría «el feudalismo preventario». Todo este sistema finalizó con la aprobación de la Ley 31/1965, de 4 de mayo (en el ámbito tributario), introduciendo dos conceptos retributivos: el de sueldo reglado y el de sueldo discrecional, eliminando en buena parte la percepción de tasas por parte de los funcionarios públicos. En el fondo lo que se buscaba era un mayor control por parte del Ministerio de Hacienda sobre las retribuciones de los funcionarios. Es de señalar que la citada norma fue elaborada por la Dirección General de Presupuestos sin contar con el Ministerio de la Presidencia.

Con esta norma lo que se pretendía era eliminar las diferencias retributivas, abismales entre los cuerpos generales y los llamados cuerpos especiales, y solucionar un problema clásico: el de estimular el trabajo de aquellos colectivos de funcionarios que no percibían tasa y con unas retribuciones tan escasas que fomentaban el pluriempleo y el absentismo.

## 2. Clases de funcionarios públicos

Siguiendo el esquema de Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>5</sup>, hay diferentes clasificaciones para el personal funcionario, centrándonos en el personal que presta servicio en las Administraciones territoriales y en la llamada Administración institucional, excluyendo al personal de los órganos constitucionales y a los miembros del Poder Judicial por estar insertos en una estructura distinta al ámbito de la Administración General del Estado. Mención aparte merece lo que denomina Santamaría Pastor «el ejercicio privado de funciones públicas». En este epígrafe incluye aquellas personas que ejercen funciones públicas sin hallarse insertas en una estructura jerárquica y en régimen semejante al de las profesiones liberales. El ingreso de éstos se regula por el Estado y tiene lugar mediante oposiciones, y las retribuciones se perciben directamente por los particulares a los que prestan servicio, estando regulada su cuantía en disposiciones administrativas. Dentro de este colectivo cabe citar a los notarios y a los registradores de la propiedad (éste es un colectivo que en los últimos años está en un proceso de disminución).

El primer colectivo clásico del colectivo funcional es el perteneciente a la Administración General del Estado. Su regulación normativa es muy

<sup>5</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, pp. 678 y ss.

amplia y extensa, encabezada por la Ley 30/1984<sup>6</sup> y por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado del año 1964, parcialmente vigente en todo aquello que no estuviese derogado por la citada Ley 30/1984<sup>7</sup>. Este núcleo burocrático ha servido de base a los colectivos de funcionarios que vamos a ver a continuación. Los funcionarios de la Administración General del Estado (denominación actual) pueden ser funcionarios de carrera o los llamados funcionarios de empleo, que se dividen en: eventuales e interinos, siendo estos últimos el colectivo que ocupa una vacante de funcionario de carrera hasta que ésta se cubra por los procedimientos establecidos en la legislación vigente, y los funcionarios eventuales, los que ocupan puestos en los gabinetes de los altos cargos del Estado, que pueden ser o no funcionarios de carrera.

El personal funcionario de las Comunidades Autónomas tiene su regulación en cada una de las leyes de la función pública respectiva; ahora bien, es cierto que esta dispersidad normativa tiene su límite constitucional en el art. 149.1, apartado 18, ya que corresponde al Estado establecer las bases<sup>8</sup> del régimen estatutario de los funcionarios públicos, lo cual ha producido que se haya dejado un margen muy estrecho a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas. Es de señalar que buena parte del personal funcionario que presta servicio en las Comunidades Autónomas fue transferido del Estado, por lo tanto, las prácticas administrativas de la Admi-

---

<sup>6</sup> Normas importantes en materia de función pública son: Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (dicha norma fue declarada constitucional, entre otras, por las Sentencias 178/1989 y 42/1990); Reglamento de desarrollo 598/1985, de 30 de abril; Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (RD 364/1995, de 10 de marzo); Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (RD 365/1995, de 10 de marzo); Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (RD 33/1986 de 10 de enero); Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

<sup>7</sup> El Decreto 315/1964 se mantiene en vigor para completar las lagunas de la Ley 30/1984.

<sup>8</sup> El Tribunal Constitucional ha tenido que ir perfilando lo que se entiende por básico: la STC de 25/1983, de 7 de abril, se refiere al núcleo por remisión a los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado; la STC 1/1982, de 28 de enero, define el concepto de básico, o legislación básica, como una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convenga. El Tribunal Constitucional también ha puesto límites al legislador estatal a la hora de elaborar la legislación básica, ya que esta legislación nunca puede dejar vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas (STC 32/1983, de 28 de abril).



nistración del Estado se han introducido en las Administraciones autonómicas.

Los funcionarios de la Administración local son una burocracia tradicional, a diferencia de la citada anteriormente, que surge con la aprobación de nuestro texto constitucional. Los funcionarios de la Administración local se regulan por la Ley de Bases de Régimen Local, por la normativa que dicten las Comunidades Autónomas dentro de su territorio y siempre en el marco establecido por el art. 149.1, apartado 18, de nuestro texto constitucional. El art. 89 de la citada Ley de Bases divide al personal que presta servicios en las corporaciones locales en funcionarios de carrera, personal laboral y eventual. Dentro del colectivo de funcionarios de carrera se divide entre funcionarios propios de las corporaciones locales y funcionarios de habilitación nacional (secretarios e interventores). En la citada Ley de Bases se señala de forma expresa y clara cuáles son las funciones a desempeñar por los laborales y cuáles son las que tienen que desempeñar los funcionarios<sup>9</sup>.

En el último colectivo del personal funcionario se encuentra el personal funcionario de la Administración institucional, que es el personal que presta servicios en la llamada Administración institucional, hoy muy disminuida por el proceso de privatización de los grandes servicios públicos.

### III. REFORMAS FALLIDAS EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA

Nuestro texto constitucional aborda de forma directa y expresa la necesidad de un Estatuto de los Funcionarios Públicos en el art. 103<sup>10</sup> al decir: «La ley regulará el Estatuto de los Funcionarios Públicos»<sup>11</sup>. Dicho mandato de nuestra Constitución no se ha cumplido y la Ley 30/1984, modi-

<sup>9</sup> La distinción de funciones entre laborales y funcionarios que diseña la Ley de Bases de Régimen Local tiene su base en el diseño que realiza la Constitución de Alemania, que en el art. 33.4 y 5 establece que existen dos colectivos de servidores públicos: un colectivo de funcionarios, que tienen garantizada su existencia en el citado art. 33.5, y, junto a éstos, se admite personal laboral. Las funciones de los primeros serán, según la doctrina: «el desempeño de aquellas funciones públicas que revisten una especial trascendencia para la colectividad serán encomendadas a aquel servidor público (el funcional) en el que la Constitución deposita, a todas luces, una mayor y especial dosis de confianza». En resumen, toda la actividad administrativa limitadora de derechos es de los funcionarios y toda actividad prestadora de servicios es de personal laboral. Véase M. BACIGALUPO SAGGESE, *Documentación Administrativa*, núm. 243 (septiembre-diciembre de 1995).

<sup>10</sup> 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 del derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

<sup>11</sup> La igualdad en el ingreso a los cargos públicos aparece recogida por primera vez en un texto constitucional en el art. 5 de la Constitución de 1837, aunque este principio

ficada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, que se dictó como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, que declaraba inconstitucionales varios artículos de la citada Ley 30/1984, no es ni mucho menos un Estatuto de Funcionarios, ni siquiera parcialmente. Pese al tiempo transcurrido no se ha elaborado el citado texto legal para regular esta materia tan importante para el funcionamiento del Estado.

Los intentos de elaborar un Estatuto de los Funcionarios desde la aprobación de nuestro texto constitucional han sido diversos, pero en la mayoría de los casos no pasaron de los estudios técnicos, ni llegaron a convertirse en leyes.

El primer ejemplo es el proyecto o, mejor dicho, anteproyecto de Ley de Fraile Criville, que en enero del año 1979 fue editado por el INAP con el título de Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública, que incluye trece bases, tres disposiciones finales y transitorias. La base primera establece el ámbito de su vigencia, incluyendo a todo el personal funcionario de todas las Administraciones Públicas, extendiéndolo a los colectivos que percibían sus retribuciones por arancel, novedad que no ha vuelto a ver la luz en ningún proyecto de ley de la materia.

Es novedad, en cambio, la idea de supresión de los cuerpos de funcionarios en la Administración, que el autor considera uno de los males de nuestra Administración —no los cuerpos, sino el corporativismo imperante en nuestra Administración—. Este sistema es sustituido por una idea casi podríamos decir revolucionaria, esto es, por un orden profesional y un orden facultativo; este último estaba pensado para aquellos funcionarios que tuviesen que tener un título específico para el ejercicio de sus funciones, como por ejemplo, médicos, arquitectos e ingenieros.

El orden profesional tenía, a su vez, tres escalas: la ejecutiva, la técnica y la superior. Para su ingreso era necesario graduado escolar, bachillerato y la licenciatura, respectivamente. En cambio, el orden facultativo tenía dos escalas: la técnica y la superior; la primera para los diplomados y la segunda para los licenciados.

La carrera profesional estaba regulada en la base décima, que fue objeto de duras críticas, sobre todo en el caso del orden profesional, porque se decía que premiaba en exceso el número de años de servicio en la Administración en demérito de las titulaciones universitarias. El anteproyecto no llegó a entrar en el Parlamento por la disolución del mismo en marzo del año 1979. La idea del autor del citado texto, un jurista de reconocido prestigio, profesor de universidad y letrado de las Cortes Generales, hubiese sido un gran avance en la modernización de nuestras Administraciones

---

de igualdad hay que entenderlo en el sentido de la época. Aunque es en el art. 40 de la Constitución de la Segunda República donde se establece la igualdad en el sentido que hoy la entendemos.

Públicas en materia de gestión de recursos humanos, y el momento de su posible aprobación era el momento adecuado, cuando todavía no estaban en funcionamiento pleno las Comunidades Autónomas.

El ministro para la Presidencia, don José Pedro Pérez Llorca, encargó a Sebastián Martín Retortillo<sup>12</sup> una iniciativa legislativa, que, en el caso que nos ocupa, entró en el Parlamento, ya que se publicó en el *Diario de las Cortes Generales* el día 5 de febrero de 1980, luego sería retirado el 10 de marzo de 1981. El título que llevaba es el de Ley Orgánica del Gobierno de la Administración del Estado y de la Función Pública, y el citado texto fue objeto de duras críticas, entre otras, por un lado, por regular la materia funcionarial dentro de una norma con rango de Ley Orgánica y, por otro, por regular la materia de funcionarios en la misma norma que se regulaba el funcionamiento del gobierno y el tema funcionarial. Es de indicar que le dedicaba muy pocos artículos; así, a la carrera administrativa sólo le dedicaba un artículo, muy poco para el tema. La idea del autor del citado texto era adaptar nuestra legislación a los Convenios del Organización Internacional del Trabajo que nuestro país acababa de firmar.

El último intento de cambiar el Derecho de la función pública y elaborar el correspondiente Estatuto antes de la aprobación de la Ley 30/1984 fue el proyecto publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, el 9 de octubre de 1981, que llevaba por título Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios. El autor intelectual es el secretario general para la Administración Pública, Fernando Crespo Montes<sup>13</sup>. En la Exposición de Motivos se intentaba separar el plano administrativo del político. La idea que presidía el texto era extender el ámbito de aplicación a todo el personal funcionario de la Administración Pública (es una constante histórica en nuestra normativa que la aplicación de la normativa funcionarial excluya a colectivos muy numerosos de funcionarios), incluyendo dentro de su aplicación al colectivo de la Seguridad Social, tradicionalmente ajeno, ya que siempre ha tenido sus propios Estatutos<sup>14</sup>. Pretende eliminar a los interinos de la Administración; deseo pío de todo legislador que jamás ha sido cumplido, pues admite solamente personal contratado en régimen administrativo, esto es, los contratados administrativos.

Establece una clasificación de los funcionarios en grupos en función de la titulación, clasificándolos en grupos A, B, C, D y E, proponiendo una reducción considerable de los cuerpos y escalas de la Administración.

---

<sup>12</sup> S. Martín Retortillo fue catedrático de Derecho administrativo y director del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

<sup>13</sup> Fernando Crespo Montes pertenece al Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado, hoy Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

<sup>14</sup> La Seguridad Social tradicionalmente ha tenido sus propios Estatutos de personal. Como ejemplo, la Orden de 31 de enero de 1978 y la Orden de 22 de abril de 1971.

Introdujo una novedad y es la aprobación de una oferta de empleo público anual donde la Administración anunciara las vacantes que piensa cubrir, evitando una práctica muy habitual en la Administración que era que no se sabía qué oposiciones se iban a convocar hasta que se publicaba la convocatoria con el sistema que se pensaba introducir. Los opositores sabían desde principio de año si las oposiciones que estaban preparando se iban a convocar ese año. Esta idea luego se plasmaría en la Ley 30/1984.

En materia de ingreso establece la necesidad de la existencia de unos programas mínimos para el ingreso y se aborda lo que luego ha sido una constante: la regulación de una promoción horizontal, que luego ha sido recogida en diversas normas, pero que no ha llegado a plasmarse en la realidad funcional. Se aborda la necesidad de potenciar los centros de formación de los funcionarios como medio de completar no sólo la preparación recibida de la oposición, sino como medio de reciclaje.

La carrera administrativa se basa en la reintroducción de las categorías dentro de los cuerpos, que habían sido eliminadas en la del 64. El ascenso de categoría sería por los principios de mérito y de antigüedad, y siempre que existiesen vacantes en la categoría superior a la que se iba a ascender, buscando una adecuación entre la categoría funcional y la categoría personal, y utilizaba la técnica de solapar las categorías superiores de un grupo con las categorías inferiores del grupo superior.

Este proyecto de ley abordaba el tema de las incompatibilidades y el sistema retributivo, manteniendo las retribuciones básicas y complementarias; ahora bien, añadía un nuevo concepto que es el de la categoría, abordaba la idea de que las pagas extraordinarias fuesen completas e intentaba poner un poco de orden en el sistema retributivo de los funcionarios, que ha sido y es de un oscurantismo indescifrable. En el capítulo XII abordaba la participación de los funcionarios, esto es, lo que hoy denominamos derechos colectivos.

Este proyecto de ley era un auténtico Estatuto para los funcionarios públicos. Regulaba todos los aspectos de la carrera administrativa de los funcionarios públicos en una sola norma; aspecto que en la actualidad no se ha logrado todavía, habiendo transcurrido más de veinticinco años desde que se aprobó nuestra Constitución.

El último intento hasta ahora de elaborar un Estatuto de la Función Pública está publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 177-1, de 5 de julio de 1999<sup>15</sup>. Consta de noventa y ocho artículos, quince disposiciones adicionales y seis disposiciones transitorias. Es un Estatuto de la Función Pública ya que regula todos los aspectos de la vida profesional

---

<sup>15</sup> El Dictamen de la Comisión permanente del Consejo de Estado, de fecha 4 de junio de 1998, dio un informe demoledor sobre el anteproyecto de Ley reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública.

de los funcionarios y personal al servicio de la Administración Pública. En la Exposición de Motivos plantea las cuestiones clásicas de todos los proyectos en materia de funcionarios, la necesidad de abordar la regulación de la carrera profesional, pero también aborda la posibilidad de reducir los conflictos entre los funcionarios y la Administración mediante procedimiento de arbitraje y la revitalización de los valores éticos del servicio público.

El ámbito de aplicación se extiende al personal de todas las Administraciones Públicas territoriales, personal de los servicios de salud y personal civil al servicio de la Administración militar, y tiene carácter supletorio para todo el personal no incluido en el ámbito de su aplicación.

El proyecto de ley, en su art. 3, establece que el personal laboral se rige por lo dispuesto en la legislación laboral y sus convenios colectivos (hoy se entiende por el convenio único en el ámbito de la AGE) y por los preceptos de esta Ley.

Entre las novedades más importantes que introduce cabe citar la refundición del grupo C con el grupo D, aunque de una forma peculiar<sup>16</sup>. Introduce una idea que se ha intentado en repetidas ocasiones y es la de crear una Función Directiva Profesional<sup>17</sup>, difícil de introducir en España, porque dicha capa profesional es ocupada por los militantes o afines a los partidos políticos cuando estos últimos llegan a ocupar el poder.

El proyecto aborda, como es lógico, la regulación de la carrera profesional de los funcionarios en el art. 40, aunque la regulación es muy genérica; se establece la permanencia de un tiempo mínimo en cada categoría y el ascenso de categoría será consecutivo, salvo en los supuestos en que se pueden permitir otras vías de ascenso<sup>18</sup>; se añade y se fomenta la movilidad entre las distintas Administraciones Públicas, en buena parte por la realidad autonómica y por la necesidad de hacer una planificación de los recursos humanos.

Un aspecto curioso del proyecto de ley es la novedad que introduce en el art. 36, que regula la movilidad y la provisión de puestos de trabajo al establecer que, una vez obtenido un puesto de trabajo mediante concurso, y dentro de los tres primeros meses desde la toma de posesión, el funcionario puede renunciar al destino obtenido y volver al puesto de

---

<sup>16</sup> Lo que propone el proyecto de Ley es refundir los grupos C y D creando un solo grupo, pero que tiene dos subgrupos (los subgrupos corresponden a los grupos C y D), y para pasar del subgrupo inferior al superior había que realizar unas determinadas pruebas (art. 31 del proyecto de Ley).

<sup>17</sup> La idea de contar con una función directiva en la Administración española es una constante, pero siempre su aplicación ha contado con un problema esencial y era que esta función directiva podía ocupar funciones de la capa política en la Administración.

<sup>18</sup> El proponer otras vías de ascenso a las de escalonamiento ha sido una constante en nuestra historia de la función pública; la búsqueda de atajos siempre ha sido muy utilizada.

trabajo de origen, y la Administración, dentro del mismo periodo de tiempo, mediante un procedimiento contradictorio, podrá remover al funcionario del puesto de trabajo obtenido por concurso. Estas ideas de flexibilidad son quizá un modo de importar del ámbito privado las ideas de precariedad de la ocupación de los puestos de trabajo.

El proyecto decayó por la disolución de las Cortes Generales, y en la siguiente legislatura, con mayoría absoluta, el gobierno del Partido Popular no presentó proyecto alguno de Estatuto de la Función Pública.

#### IV. EL DECRETO 315/1964

El Decreto 315/1964, de 7 de febrero (texto articulado), que es el desarrollo de la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, es el antecedente normativo más próximo a la legislación actual en materia funcional no sólo cronológicamente, sino en los aspectos doctrinales y de ideas<sup>19</sup>.

La Ley de Bases y posteriormente el texto articulado, cuyo proceso de elaboración fue harto complicado, inician un cambio radical en la concepción de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas españolas, ya que se abandona el sistema de cuerpos por el sistema de puestos de trabajo, introduciendo la figura del funcionario generalista e interdepartamental y creando el Cuerpo Técnico de Administración Civil (hoy denominado Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado). Este colectivo iniciará una constante lucha<sup>20</sup> para ocupar funciones direc-

<sup>19</sup> La norma de 1964 rompe con el sistema de categorías y escalonamiento dentro de los cuerpos, porque se daba la paradoja de que las categorías personales de los funcionarios no correspondían con los puestos ocupados, se ascendía a los funcionarios de categoría por los años de servicio, pero no había puestos de trabajo para los ascendidos, lo cual producía una brecha entre las categorías y los puestos desempeñados. La Ley 30/4 sigue este modelo de puestos de trabajo dando una continuación histórica a la norma de 1964.

<sup>20</sup> La creación del Cuerpo Técnico de Administración Civil como cuerpo departamental y generalista, siguiendo el modelo británico, plantea como problema la oposición de los grandes cuerpos de la Administración, abogados del Estado y los restantes grandes cuerpos del Ministerio de Hacienda. La composición del cuerpo técnico era el gran problema. Si formaban parte del mismo todos los técnicos ministeriales, muchos de ellos sin título universitario, el proyecto nacía muerto, por lo tanto, después de duras batallas se consiguió que sólo los que tuvieran título universitario podían formar parte del cuerpo técnico. Esta propuesta fue realizada por el subsecretario del Ministerio de Hacienda Sánchez Cortes, miembro del Cuerpo de Abogados del Estado. El problema se planteaba con la cuestión de qué pasaba con los técnicos sin título. No se les podía pasar a administrativos, y la solución vino con el Decreto-ley 10/1964, de 3 de julio, en virtud del cual se crea la Escala Técnica Administrativa a extinguir en cada Ministerio, del cual formarían parte los técnicos sin titulación y careciendo de movilidad departamental (véase el trabajo de F. CRESPO MONTES, «La reforma legal de la función pública en los años sesenta», *RAP*, núm. 149).

tivas que antes ocupaban los cuerpos especiales y suprime el sistema de categorías dentro de los cuerpos. Curiosamente, como dice Ramón Parada, pasamos al modelo británico en un momento en que este país abandona el concepto de funcionario generalista y lo sustituye por el especialista, más en la línea de lo dispuesto en Francia, que, con variantes, era el que operaba en nuestro país. La Ley 30/1984 continuaría la línea de abandonar el sistema de cuerpos y seguir, e incluso acentuar, el modelo de puestos de trabajo.

La Ley 109/1963 y el Decreto 315/1964 son la culminación de una reforma administrativa que se inició, primero, con la Ley de Régimen Jurídico del Estado y, luego, con la Ley de Procedimiento Administrativo, esto es, primero se inicia la reforma orgánica, luego el procedimiento y se acaba con la reforma en materia de personal<sup>21</sup>. Estas reformas se realizan en la Administración Pública porque no cabía realizarlas en materia política y estaban condicionadas e impuestas por el plan de estabilización de 1959.

Todos estos cambios son realizados por la llamada «tecnocracia», que ha sido definida por Alejandro Nieto como una pseudotecnocracia en manos de unos criptopolíticos, y el elemento más relevante en la época era el profesor López Rodó, catedrático de Derecho Administrativo en Santiago de Compostela, cuando es nombrado, el 20 de diciembre de 1956, secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno (se crea la figura mediante Decreto-ley) y desde esa fecha es cuando se considera que se inicia la reforma administrativa.

En el ámbito que nos ocupa, el del cambio en materia de los funcionarios, por Orden de 22 de septiembre de 1958 se configura el Centro de Formación y Perfeccionamiento para los Funcionarios, que adquiere la condición de organismo autónomo por Ley 93/1961, de 23 de diciembre, cuya sede se sitúa en Alcalá de Henares. Este centro ejercerá un gran impulso para los cambios en materia funcional<sup>22</sup>, siendo un centro de for-

<sup>21</sup> La reforma en materia de personal funcionario se inicia, aunque de forma encubierta, con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que en el art. 35 y en la disposición final séptima ya establece la necesidad de que los puestos burocráticos sean ocupados por los miembros de los cuerpos generales como medio de limitar la invasión de los cuerpos especiales a los puestos burocráticos. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en el art. 13, apartados 7 y 8, atribuye las competencias en materia de personal funcionario de los cuerpos generales a la Presidencia del Gobierno, desempeñada *de facto* por el ministro subsecretario Luis Carrero Blanco, de quien dependía Laureando López Rodó. Éste fue el motivo de que la reforma de los funcionarios pudiera salir adelante.

<sup>22</sup> El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, por una Orden de 21 de junio de 1966, podrá designarse en lo sucesivo como Escuela Nacional de la Administración Pública. En la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley de 3 de marzo se le denomina al citado centro como el INAP.

mación vital para los cuerpos generales de la Administración, fundamentalmente los funcionarios del Cuerpo Técnico de la Administración Civil<sup>23</sup>.

Lo más importante de la norma objeto de estudio, además de cambiar el concepto tradicional del sistema de cuerpos por el de puestos de trabajo, introducir la existencia de cuerpos generales de carácter interdepartamental —hasta la fecha los cuerpos generales tenían un carácter departamental en exclusiva—, potenciar la formación de los cuerpos generales (técnico administrativo, auxiliar, el cuerpo subalterno) y eliminar las categorías dentro de los cuerpos —incompatible, en principio, con el sistema de puestos de trabajo—, es la creación de órganos comunes en materia de personal. Hasta la norma de 1964 la gestión de recursos humanos de la Administración era una gestión departamental, y desde esa fecha se crean dos organismos: la Dirección General de la Función Pública, en el Ministerio de la Presidencia, y, como órgano de asesoramiento, la Comisión Superior de Personal. Aunque su fin era, sobre todo, para los cuerpos generales, es el inicio de un gran avance para eliminar el carácter fragmentario de nuestra función pública, aunque bien es cierto que luego la tozuda realidad se ha tenido que imponer a los buenos propósitos (ver el trabajo de Rafael Jiménez Asensio, *Políticas de Selección en la Función Española, 1808-1978*, INAP, 1989).

## 1. La Ley 30/1984

La llegada al gobierno del Partido Socialista en octubre del año 1982 implicaba un giro copernicano en la sociedad española, y, como era lógico, tenía que afectar al ámbito de la Administración y del personal que trabajaba para la misma en un momento histórico concreto y con una determinada línea de pensamiento, que para algunos tenía un carácter obrerista, al igual que luego ocurriría en Italia con la reforma Casese<sup>24</sup>. En un principio, lo que podía llegar a pensarse que se abandonaba, o se iniciaba el abandono, del modelo administrativo para sustituirlo por un modelo de relaciones laborales coincide con una llegada máxima de personal laboral a las Administraciones Públicas territoriales<sup>25</sup>. Es el intento del abandono del derecho

<sup>23</sup> El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios es el centro de formación por excelencia de los miembros del cuerpo técnico. Una vez superado pasan un curso selectivo donde reciben clases, tanto prácticas como teóricas, de gestión en el ámbito de la Administración.

<sup>24</sup> Para el proceso de cambio en la Administración italiana, véase M. SÁNCHEZ MORÓN, *RAP*, núm. 134, y F. CARICINI, *Documentación Administrativa*, núm. 250-251.

<sup>25</sup> El personal laboral al servicio de la Administración General del Estado se regula por el Convenio único para el Personal Laboral de la Administración General del Estado de fecha de noviembre de 1998 y prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2003.



funcionarial clásico. Pero la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 marca un cambio de rumbo.

La sentencia del Tribunal Constitucional atribuye al Estado, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 149.18, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y aunque el texto constitucional no nos da una definición de lo que entiende que debe ser un Estatuto de la Función Pública, la sentencia sí nos dice lo que sí tiene que contener un Estatuto, y es la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, regular la carrera administrativa y las situaciones administrativas, los derechos y deberes de los funcionarios, el modo de provisión de los puestos de trabajo, el régimen disciplinario y la responsabilidad de los funcionarios. Y así, citando textualmente la sentencia: «Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relacionadas entre estos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración...». Lo cual nos deja claro que el Constitucional no ha definido ni ha delimitado el concepto de Estatuto. Sí, en cambio, deja claro un concepto: que si el legislador exige la reserva de ley para regular los aspectos mencionados tienen que ser por Ley, lo cual no impide al Poder Ejecutivo que pueda dictar reglamentos que completen la Ley.

El Tribunal Constitucional declaró constitucional lo dispuesto en la Ley 30/1984 para crear y unificar cuerpos, ya que tanto lo uno como lo otro se tiene que hacer por Ley<sup>26</sup>. El Tribunal, en cambio, considera ajustada a Derecho la modificación de la edad de jubilación de los funcionarios en una amplia exposición, al decir que la situación del funcionario se define como una relación objetiva cuyo contenido está determinado legal y reglamentariamente, y que vincula al funcionario desde el momento que éste acepta formar parte de la función pública. Dicha situación puede ser alterada unilateralmente por la Administración sin que el funcionario pueda alegar derechos adquiridos y, por supuesto, la equiparación y la igualdad con los trabajadores. Los funcionarios sólo tienen los derechos que les concede la legislación vigente en cada momento histórico, con lo cual el Tribunal da por finalizada en ese momento la cuestión de si se reconocían o no los derechos adquiridos a los funcionarios y definía de forma clara cuál era la posición del funcionario en la organización. En resumen, como dice Fernando Saiz Moreno, la Sentencia 99/1987 ha desarrollado la doctrina más estricta de la relación funcionarial como relación estatutaria,

---

<sup>26</sup> El Tribunal Constitucional declaró constitucionales las disposiciones adicionales novena, décimoquinta y décimosesta sobre creación, supresión y refundición de cuerpos.

sometida esa relación a la voluntad del legislador por la doble vía del reforzamiento de la reserva de Ley y la eliminación de importantes límites materiales al ejercicio de la potestad reglamentaria.

Por último, la sentencia objeto de estudio aborda el tema de la distinción de funciones entre el personal laboral y los funcionarios, y parece que se pronuncia a favor de un régimen estatutario para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.18). Luego las excepciones deben estar fijadas por Ley y no de forma reglamentaria por el Ministerio de la Presidencia (Ministerio que en la época llevaba los temas de los funcionarios), ya que las excepciones debían de ser objeto de reserva de Ley, y así en la nueva redacción dada a la Ley 30/1984 (23/1988) se señala en su art. 15 cuáles son las funciones que puede desempeñar el personal laboral<sup>27</sup>.

El Tribunal Constitucional ha dejado al legislador que manifieste cuándo los puestos deben de ser desempeñados por laborales y cuándo por funcionarios, y el legislador podía o dar una definición positiva de las características de los puestos de trabajo, o dar una fórmula general con las correspondientes excepciones, y así lo ha hecho con el art. 15 de la norma según la redacción dada por la Ley 23/1988. En cambio, y como ya se ha manifestado, en la Ley de Bases del Régimen Local se sigue el modelo contrario en el art. 92.2, que señala cuáles son las funciones que tienen que ser desempeñadas de forma obligatoria por funcionarios.

El Tribunal Constitucional, según la opinión de Fernando Saiz Moreno, opinión con la que estoy plenamente de acuerdo, pese a insistir en la voluntad de distinguir entre el personal funcionario y el personal laboral, de hecho, lo que ha hecho es aproximar los regímenes jurídicos de ambos colectivos al no dar una definición de lo que se entiende por personal estatutario, lo que ha originado, y así lo ha entendido el legislador, un debilitamiento de los principios sustantivos del Derecho público y utilizar en buena medida las vías propias del Derecho laboral, ya que ni el Tribunal

---

<sup>27</sup> El art. 15, letra c), de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, establece los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral. El número de puestos de trabajo va aumentando con las Leyes de Acompañamiento de los Presupuestos; véase el caso de correos (Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo) y del Museo del Prado (véase el Real Decreto 433/2004, de 12 de marzo) o de la Orquesta Nacional de España. La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, establece en el art. 52 la figura del profesor contratado doctor. En desarrollo de la citada Ley Orgánica, la Comunidad Autónoma de Cataluña aprueba la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña (BOE de 11 de marzo de 2003), y en el art. 43 del citado texto legal establece que pueden ser profesores de Universidad los miembros de los Cuerpos Docentes Universitarios y personal laboral no perteneciente a estos colectivos, al igual que en el ámbito estatal, pero en el artículo siguiente, el 44, dentro de la categoría de contratados doctores se crea la figura de catedrático y agregado laboral siguiendo, es verdad, una tradición histórica en la Universidad en Cataluña que ya existía durante la Segunda República, como bien dice la Exposición de Motivos de la ley objeto de referencia.

ni el legislador han querido o no han podido fijar los criterios jurídicos que fijen la distinción entre la posición jurídica del personal laboral y la del funcionario público.

## **2. La degeneración de un modelo**

La degeneración del modelo de la función pública en España no es la opinión del autor de este trabajo, sino de juristas de prestigio, entre los que cabe citar a Ramón Parada, y no sólo es un fenómeno de nuestro país. Así, en Alemania desde la década de los noventa se asocia lo privado con valores positivos, como austeridad, eficacia, eficiencia; por el contrario, lo público significa ineficacia, gasto o despilfarro e ineficiencia, por lo tanto, el descrédito de lo público, como consecuencia, se extiende al modelo funcional, considerado como estático, rígido, sobre todo en materia retributiva y de movilidad. Esto se puede hoy extender a la mayoría de los países de la Unión Europea. Estos pensamientos en buena parte son debidos a la línea de pensamiento del abandono de la concepción del Estado del bienestar social. La política de contención del gasto público, que lleva aparejada la contención salarial para el personal al servicio de las Administraciones Públicas y la política de reducción del personal que trabaja para la Administración, es consecuencia de estos principios, que sufre Europa en los últimos años. Pero no sólo es esto que hemos citado lo que ha degenerado nuestro modelo, ha sido también el fundir las ventajas del modelo clásico y tradicional de la función pública (seguridad en el empleo ante todo) con las que se importaron del Derecho laboral (reducción de jornadas laborales, derechos sindicales, como la negociación de las condiciones de trabajo y salariales...) <sup>28</sup>, lo cual nos ha llevado a que los funcionarios tengan las ventajas del modelo clásico y las ventajas del Derecho laboral, al igual que ha ocurrido en Alemania, naciendo un derecho de los empleados públicos que no es ni laboral ni administrativo, pero mejor que el que tiene el resto de trabajadores, ya que los que trabajan fuera del sector público son contratos basuras o temporales. El Derecho laboral se ha convertido en el derecho del empresario. La Administración es un mal empresario para sí misma; las concesiones que logran los sindicatos son mayores que en una empresa del ámbito privado. En nombre de la flexibilidad del Derecho laboral se permiten actuaciones que es difícil que

---

<sup>28</sup> La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, núm. 1033/1997, cuyo ponente fue la magistrada Mónica Monteo Elena, que anuló una Resolución del ministro para las Administraciones Públicas de fecha 19 de septiembre de 1996, en virtud de la cual se procedía a la congelación salarial del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

se diesen en el mundo de la empresa en una sociedad de economía de mercado y globalizada, como es el caso de España.

El modelo burocrático que se ha seguido es el modelo de los revolucionarios franceses, esto es, un colectivo de personas sometidas al Derecho administrativo, donde sus controversias no se sometían a la jurisdicción ordinaria y sin derechos sindicales. No se aceptó el modelo inglés, o también denominado anglosajón. Siempre fuimos tributarios de un Derecho administrativo que se crea para la Administración, esto es, para los ciudadanos, y una de sus manifestaciones es el Derecho funcionarial, donde prevalece el interés general sobre el interés particular del funcionario.

La función pública española no fue igual que la francesa, bien es cierto, en buena parte debido a la gran inestabilidad política de este viejo país, pero sí siguió el modelo francés de tener, los funcionarios, una relación jurídica especial sometida al Derecho administrativo y a los órganos de lo contencioso-administrativo, guiada en parte por el concepto del interés público y el servicio público, y estructurada en cuerpos con categorías dentro de cada cuerpo, como ya se ha descrito en el presente trabajo, y, desde principios del siglo XX, con estabilidad en el puesto de trabajo<sup>29</sup>.

La llegada del Derecho laboral, con la consiguiente eliminación de los contratos administrativos, siendo sustituidos por contratos laborales, y la masiva contratación de personal laboral en el ámbito local y de las Comunidades Autónomas, pese a lo manifestado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, lo que hizo fue abrir la puerta a un proceso de funcionarización de los laborales interminable, junto con una presión de los sindicatos de clase que ha roto de forma definitiva e irreparable el sistema de función pública que teníamos en España. Se negocia con los sindicatos desde las jornadas de trabajo a las vacaciones (véase acuerdo Administración-sindicatos para el periodo 2003-2004), la conversión del personal en interinos, en funcionarios de carrera, mediante pruebas adaptadas a las necesidades de los participantes en las mismas. Sin ninguna norma completa que regule la situación de los funcionarios públicos, esto es, un Estatuto de la Función Pública, que siempre es una promesa a cumplir cada vez que se inicia un periodo de sesiones en el Parlamento al inicio de cada legislatura.

---

<sup>29</sup> La primera ley que establece la eliminación de las cesantías para los funcionarios de los cuerpos generales es la Ley de 19 de julio de 1904. Esta Ley es para el personal del Ministerio de Hacienda, luego vendrían las Leyes de 14 de abril de 1908, para el Ministerio de la Gobernación; de 4 de junio del mismo año, para el Ministerio de Fomento, y del 12 y 13 de agosto del mismo año, también para el Ministerio de Gracia y Justicia, que luego se complementarían con la norma de 23 de diciembre de 1915. Las dos últimas leyes fueron la de 1 de enero de 1911, para el Ministerio de Instrucción Pública, y la de 30 de junio de 1914, para el personal de la Presidencia del Gobierno. Los cuerpos especiales, en sus normas de creación, tenían ya la estabilidad en el empleo.

Esta situación tiene que empezar a ser corregida con la elaboración de un Estatuto de personal al servicio de las Administraciones Públicas que afecta tanto a laborales como a funcionarios, y dentro de estos últimos, al mayor número posible sin excepciones, y dicha norma con rango de ley tendría que regular todos los aspectos de la vida profesional de éstos y daría a la clase política una descripción clara de cuáles son las funciones de los empleados públicos y cuál es el papel de éstos en las Administraciones Públicas. Por último, los ciudadanos sabrían de una vez cuál son sus derechos ante estos empleados públicos.

## V. BIBLIOGRAFÍA.

- ARROYO YANES, L. M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.
- *La ordenación de la Función Pública Contemporánea*, Sevilla, IAAP, 1996.
- BAENA ALCAZAR, M., *La estructura de la función pública y de la burocracia*, Oñati, 1984.
- BELTRÁN VILLALVA, M., «La formación de la Administración contemporánea española», *RVAP*, 25.
- BORRAJO INIESTA, I., «El intento de huir del Derecho administrativo», *REDA*, 78 (1993).
- CRESPO MONTES, L. F., *Las reformas administrativas de la Administración española, 1957-1967*, Madrid, CECp, 2001.
- *La función pública española, 1976-1986*, Madrid, INAP, 1996.
- GARRIDO FALLA, F., «Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública», *Documentación Administrativa*, 61.
- MORELL OCAÑA, L., *El sistema de la confianza política en la Administración*, Madrid, Civitas, 1994.
- NIETO, A., «Los derechos adquiridos de los funcionarios públicos», *REDA*, 39.
- *La retribución de los funcionarios públicos en España*, Madrid, Revista Occidente, 1967.
- «La Administración y la burocracia en la década de los ochenta», *RVAP*, 1985.
- ORTEGA, L., *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Madrid, Tecnos, 1983.
- PARADA VÁZQUEZ, R., «La degeneración del modelo de la función pública», *RAP*, 150 (1999).
- «Empleo público y globalización de la economía», *DA*, 243 (1995).
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, T. R., «La Administración española a lo largo del siglo XX», *REDA*, 109 (2001).
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *El Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos, 1996.
- SAIZ MORENO, F., «El Estatuto de la Función Pública después de la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 y de la Ley 23/1988», *RAP*, 11.