

LA LEY DE 15 DE JULIO DE 1954 SOBRE SITUACIONES DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA LEY.—3. EXAMEN Y EXPOSICIÓN DE LA LEY. A) *Ámbito de aplicación de la Ley.* B) *Situaciones de los funcionarios con relación al servicio.*—4. LA SITUACIÓN DE SERVICIO ACTIVO. A) *Funcionarios en situación de actividad.* B) *Contenido y efectos.* a) *Ordinarios.* b) *Derechos adquiridos en orden a la compatibilidad en el ejercicio de un empleo o cargo.*—5. LA SITUACIÓN DE SUPERNUMERARIO. A) *Funcionarios supernumerarios.* B) *Contenido y efectos.* C) *Reingreso al servicio activo.*—6. LA SITUACIÓN DE EXCEDENCIA. A) *Excedencia especial.* a) *Funcionarios en esta situación.* b) *Contenido y efectos.* c) *Reingreso al servicio activo.* B) *La excedencia forzosa.* a) *Causas que la determinan.* b) *Contenido y efectos.* c) *Reingreso al servicio activo.* C) *La excedencia voluntaria.* a) *Causas que la determinan.* b) *Contenido y efectos.* c) *Reingreso.* D) *Disposiciones comunes a las situaciones de supernumerario y de excedencia.* a) *De orden disciplinario.* b) *De preferencia para el reingreso.*—7. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS. A) *Consideraciones generales.* B) *Precedentes legales.* C) *La doctrina jurisprudencial.* D) *El régimen de la Ley de 15 de julio de 1954.*—8. DISPOSICIONES GENERALES. A) *De carácter disciplinario.* B) *La reforma de los Reglamentos orgánicos de los Cuerpos de funcionarios.* C) *La declaración de nuevas situaciones a los funcionarios afectados por el régimen que establece la Ley.* D) *Cláusula derogatoria.* E) *La reglamentación e interpretación de la Ley.*

1.—INTRODUCCIÓN.

Con fecha de 15 de julio de 1954 han sido sancionadas dos Leyes de trascendencia e importancia sobre el ordenamiento de los funcionarios de la Administración civil del Estado. La de Ayuda Familiar, que ha supuesto una sensible mejora económica para cuantos se encuentran incorporados profesionalmente al servicio de la función pública (1), y

(1) Vid. M. ALONSO OLEA, *La Ley de 15 de julio de 1954, por la que se establece la Ayuda Familiar para los funcionarios públicos civiles*, en esta misma REVISTA, número 14, mayo-agosto 1954, págs. 219 a 232.

Es cierto que merece los más sinceros elogios el sistema de remuneración establecido por esta Ley, tanto por el fin a que tiende como por la sensible mejora eco-

la que establece un nuevo régimen para las distintas situaciones en que pueden encontrarse dichos funcionarios, en tanto no causan baja definitiva en sus respectivos Cuerpos.

Las dos Leyes, por su extenso ámbito personal, expresan la preocupación del Estado español por el régimen jurídico y económico de los funcionarios civiles. La función pública es sin duda uno de los problemas capitales que ha de resolver la Administración de nuestro tiempo, como garantía previa de eficacia en el desarrollo de su tendencia expansiva y hasta necesaria en la asunción de nuevas funciones y servicios.

Sin embargo, y a pesar de las repercusiones favorables, inmediatas o diferidas, de las citadas Leyes, todavía puede afirmarse que la reforma de los medios burocráticos de nuestra Administración, tanto en su estructura orgánica como en los aspectos jurídico, técnico y económico, continúa pendiente de abordarse, no obstante la realidad de que los cuadros y sistemas administrativos vigentes se presentan al observador como edificios antiguos o ruinosos, contruados sin consideración a su finalidad funcional o inadaptables para las nuevas exigencias de las necesidades de la Administración; y sobre ellos pesa, además, la carga de una serie de dependencias adosadas que impiden, como en los viejos caserones, la reforma de frente y de fondo del edificio central, en cuanto sus remiendos, dificultades e intereses, hagan difícil la reforma necesaria. Así se ha dado ocasión a esa serie de disposiciones, de muy distinto rango y en continua modificación, que afectan a Cuerpos o plantillas determinadas, y que progresivamente han facilitado una *reforma* fragmentaria que más ha considerado las ventajas apetecidas o necesidades evidentes de los funcionarios contemplados que las exigencias totales de la función y del servicio público. Tales son, por ejemplo, las conquistas en cierto modo anárquicas, por Cuerpos, de mejores sueldos y de diversa remuneración complementaria; las modificaciones, igualmente casuísticas, de los epígrafes presupuestarios para hacer posible la compatibilidad entre dos o más sueldos y gratificaciones equivalentes; la sucesiva inflación de órganos y funciones, en cuanto permite una mejora de puestos o de retribución; el sistema de compatibilización de dos o más cargos, bien mediante disposiciones o resoluciones quizá carentes de rango o por la tolerancia de hecho; la sucesiva

nómica que supone para la generalidad de los funcionarios. Sin embargo, ha de señalarse que si responde a un principio de justicia, si trata de facilitar la igualdad de medios para resolver una igualdad de necesidades del mismo rango y naturaleza, ha de admitirse que dicha igualdad es discutible, pues no debe olvidarse las consecuencias que puede tener en la vigencia del principio de jerarquía, propiamente dicho, como en su consideración funcional, en cuanto las limitadas diferencias en el tratamiento económico propio de los distintos funcionarios entre sí, se anulan prácticamente con la Ayuda Familiar. Aparte, como señalamos, la cuestión de igualdad absoluta o relativa de las necesidades que trata de compensar.

ampliación de los recursos de las denominadas cajas especiales de los Departamentos, con cargo a los cuales se acreditan gratificaciones complementarias; y otra serie de medidas que se han ideado como expedientes para soslayar los problemas nucleares que exigen estudio y resolución idónea por exigencias inderogables de las tareas de nuestra Administración Central.

Ha de recordarse que la Administración, materializada, si cabe la expresión, en sus funcionarios, ha constituido una de las vías más eficaces y permanentes en el nacimiento, desarrollo y ordenación progresiva de lo que entendemos por Estado moderno. Por ello, una política de la función pública ha de tender hacia la vigencia de un sistema de ordenación y organización que satisfaga las exigencias del servicio y considere en el tratamiento de los servidores la naturaleza de sus funciones y trabajos. Ha de evitar que la situación de los funcionarios o de clases y categorías de los mismos se resuelva por criterios de oportunidad y de privilegio, por simple discrecionalidad reglamentaria; las tendencias hacia regímenes heterogéneos conducen a una dilatación de las esferas de excepción, a un alejamiento de los principios cardinales del sistema vigente, como ha sucedido en los llamados Cuerpos especiales, que hoy casi comprenden el mundo mayoritario de los servidores de la Administración, y no por causa exclusiva y general de exigencias técnicas de los servicios, sino más bien por cuanto la fórmula ha permitido una más fácil y sencilla vía para resolver necesidades y satisfacer aspiraciones (2).

(2) La situación ha sido denunciada por plumas autorizadas y de gran experiencia. Vid. el estudio del Profesor L. JORDANA DE POZAS, *Situación y necesaria reforma del Estatuto de los funcionarios públicos*, en «Estudios dedicados al Profesor GASCÓN Y MARÍN», Madrid, 1952, págs. 65 a 96, en donde se analizan con precisión las características vigentes de nuestro régimen de funcionarios, su situación de crisis y la necesidad urgente de su reforma. Los distintos capítulos de una reglamentación futura tienen eco y directivas en este trabajo. Señala que las Leyes de 1918 y 1926, que los rigen en su situación activa y pasiva, están anticuadas y desbordadas por cambios fundamentales de carácter económico, social y político. A imitación, dice, de lo que se ha hecho en el orden local, una sola Ley debería regular lo referente a los funcionarios del Estado. Su tendencia debe ser unitaria y realista, poniendo fin a la multiplicidad de cuerpos para funciones análogas y a la desigualdad de condiciones entre empleados de la misma categoría y funciones, y resolviendo de modo efectivo y no ficticio los problemas de retribución, compatibilidad, etc., tan agudamente planteados.

En otro trabajo recogido en el mismo volumen se denuncian igualmente las quebras de la situación actual de los funcionarios en orden a las medidas de seguridad social. Vid. N. PÉREZ SERRANO, *Proletarización del funcionario*, ob. cit., págs. 167 a 186. También E. GARCÍA DE ENTERRÍA se ocupó con cierto detenimiento en la Ponencia que redactó para una de las sesiones del Seminario sobre Problemas actuales de la Administración pública celebrado en el Instituto de Estudios Políticos en el curso 1950-51.

2.—LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA LEY.

La necesidad de la Ley es evidente. Lo expuesto sirve de apunte para juzgar de la urgencia de una ordenación unitaria, en lo posible, de las complejas situaciones de los funcionarios, de su diverso tratamiento en el conjunto voluminoso de disposiciones aparecidas en la «Gaceta» o en el «Boletín Oficial del Estado» durante los treinta y seis años transcurridos desde la Ley de Bases de 22 de julio de 1918. Su oportunidad es más discutible en cuanto la reglamentación de las situaciones de servicio activo, de supernumerario o de excedencia, es asunto importante, pero carente de verdadera urgencia cuando se formula aisladamente, sin constituir parte de un total ordenamiento de los funcionarios a que se refiere. El legislador declara que la Ley es un avance de la futura revisión total de la Ley de funcionarios, lo que justifica la reforma parcial mediante un texto único en la materia.

En la exposición de motivos de la propia Ley se recogen los que la justifican y las finalidades que se persiguen.

De una parte, se señala que la Ley de 22 de julio de 1918 sólo contenía una regulación de dos clases de excedencia: la voluntaria y la forzosa; que la actividad administrativa presenta hoy unos caracteres muy distintos de la contemplada por dicha Ley; que por el aumento de los organismos de la Administración se han planteado problemas cuya resolución ha tenido que ser casuística; y que todo ello ha dado lugar a un conjunto de disposiciones, de muy distinto rango, con la concurrencia de procedimientos fragmentarios y ocasionales, que han originado diferente tratamiento para situaciones realmente idénticas.

Por otra parte, como finalidades de la Ley, la de hacer posible una comunicación a las plantillas de los organismos autónomos de la Administración funcional, de los funcionarios de los Cuerpos del Estado; la incorporación de éstos a servicios cuya peculiar misión pueda considerarse cumplida en determinadas y previsibles coyunturas de normalidad, o que sea factible atribuir a dependencias encuadradas tradicional y permanentemente en la Administración Central, asegurándose en dichos casos la automática reincorporación al servicio de cada Departamento ministerial de las funciones adscritas al organismo extinguido, sin perjuicio para los interesados y reduciendo al mínimo posible el problema derivado de la creación de derechos del personal nombrado interinamente. Por último, la conveniencia de resolver algunos de los problemas relacionados con el régimen disciplinario, como es el de la cesantía (3).

(3) En la exposición de motivos se dice: «Como innovación de la Ley, a destacar en esta parte expositiva, figura la supresión de la cesantía, tanto en su naturaleza de corrección disciplinaria como en el matiz de medida a adoptar en los casos previstos

En la comparación del Proyecto de Ley del Gobierno y de la propuesta elaborada por las Cortes se observan algunas diferencias; unas importantes, como la que suprime el derecho de ascenso de los funcionarios excedentes voluntarios, que se reconocía en el Proyecto y que fué suprimida acertadamente en la deliberación en las Cortes (4), en cuanto las ventajas de la carrera han de obtenerlas los que la siguen mediante su servicio a la función pública, y la convalidación de las situaciones de los funcionarios en servicio activo en dos o más Cuerpos o cargos de la Administración del Estado, modificación introducida por las Cortes; y otras, son referidas a la asimilación de los organismos del Movimiento a los autónomos y al plazo durante el cual los funcionarios han de interesar la aplicación de la situación que les corresponda con arreglo a las normas de la misma Ley, por ejemplo.

3.—EXAMEN Y EXPOSICIÓN DE LA LEY.

A) *Ambito de aplicación de la Ley.*

El artículo 1.º establece que la Ley será de aplicación a todos los funcionarios de la Administración civil del Estado que sirvan empleos o formen parte de Cuerpos o plantillas cuyos sueldos figuren en el

en los artículos 22 y 30 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, ya que, de una parte, según el artículo 61 redactado por Real Decreto de 12 de diciembre de 1924, tal sanción implica la baja definitiva cuando la falta que la motivó impide cancelar la nota desfavorable que aquella supone, y, por tanto, resulta en estos casos una denominación impropia, y en otro aspecto, tiene el defecto esencial de su falta de precisión y uniformidad, ya que mientras en un Cuerpo de muchos funcionarios y amplio movimiento sus preceptos son breves en el tiempo, en aquellos otros de reducida plantilla puede prolongarse su duración hasta límites próximos o a las veces equivalentes a la baja definitiva, por no llegar a disponerse de la sexta vacante adjudicable al reingreso de cesantes que previene el artículo 95 del Reglamento tantas veces citado de 1918. Tan sustanciales diferencias en el alcance de una situación que, en méritos de equidad, debe ser aplicada en igual o análoga medida, puesto que es motivada por causas semejantes, aconseja, como queda expuesto, prescindir de ella, pasando, en cambio, a ser estimados los hechos que la producían, según los artículos 22 y 30 de dicho Reglamento, como faltas graves, que es realmente su valoración jurídica exacta por tratarse de inobservancias en cumplimiento de deberes.»

En el párrafo segundo de la segunda de las disposiciones transitorias de la Ley, se establece que «los que a la publicación de esta Ley se hallen en situación de cesantía, seguirán sometidos excepcionalmente a las normas que la motivaron hasta que, con arreglo a las mismas, les corresponda variar de situación».

(4) Como se comprueba con la lectura del penúltimo párrafo de la exposición de motivos que figura en ambos textos, sin que luego tenga proyección en el articulado de la Ley.



Capítulo 1.º, Artículo 1.º, de los Presupuestos generales del mismo.

La cualidad de funcionario, determina el artículo 2.º, se ostentará sólo desde la toma de posesión en el primer empleo o cargo para el que se haya obtenido nombramiento en virtud del procedimiento legal establecido. La falta de posesión del empleo o cargo, una vez transcurrido el plazo hábil y sus prórrogas, producirá el efecto de una renuncia definitiva al empleo y a formar parte del Cuerpo o plantilla correspondiente.

La Ley, pues, excluye a los funcionarios militares y acepta sólo a los de la Administración civil, y éstos sin distinción de funciones, clases y categorías, pero limitándose a los funcionarios propiamente dichos, es decir, los que sirven empleos o forman parte de Cuerpos y plantillas cuyos sueldos figuran detallados en los Presupuestos del Estado; la Ley ha de aplicarse lo mismo a los funcionarios técnico-administrativos, a los auxiliares, a los subalternos, que a los facultativos, técnicos y de servicios especiales (5).

Y la cualidad de funcionario se obtiene por la toma de posesión; por ésta el particular obtiene la investidura de titular de un empleo público, con los efectos previstos en el respectivo estatuto legal o reglamentario, y esta investidura, por la misma causa y fundamento, es aplicable a cualquier clase de funcionarios en los que concurren las condiciones para la incorporación.

B) *Situaciones de los funcionarios con relación al servicio.*

La nueva Ley ha incorporado a su texto el régimen de situaciones especiales vigentes en los Reglamentos de determinados Cuerpos que no fueron previstas por la de Bases de 1918. Mientras en ésta sólo se admitían las situaciones de servicio activo, de excedencia voluntaria y forzosa y la de cesantía, la Ley de 15 de julio de 1954 enumera como situaciones ordinarias, de aplicación general, las de servicio activo, de supernumerario y de excedente (con nuevas modalidades), mas deja subsistentes las especiales establecidas por la Ley de 15 de julio de 1952 so-

(5) Por ello nos pareció dudosa la finalidad de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 19 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» del 28) por la que se dictaban normas para regular las situaciones de los *funcionarios administrativos dependientes* del Departamento, de conformidad con la Ley de 15 de julio de 1954; posteriormente ha sido excluida la limitación a los *administrativos*, según se deduce del preámbulo de la Orden del propio Ministerio de 29 de noviembre de 1954 («Boletín Oficial del Estado» de 6 de diciembre), por cuanto en ésta ya se extienden las normas a los funcionarios del Cuerpo de Administración civil, aunque no se formule con la claridad deseada que evitase interpretaciones contrarias al ámbito personal de la citada Ley.

bre *excedencia activa* para el profesorado oficial de Centros docentes dependientes del Ministerio de Educación Nacional; *la especial para Maestras casadas*, a tenor del Decreto de 11 de agosto de 1953; la de *disponibles* para los funcionarios de la carrera diplomática con categoría de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios de primera, segunda y tercera, que el Gobierno separe del servicio, sin perjuicio de los derechos de antigüedad, ascenso y de clases pasivas (6), y, por último, la reserva de la figura de *cesantía* para los Embajadores que no procedan de la carrera diplomática al ser separados del servicio (7).

En honor y justificación de la Ley, ha de señalarse su tendencia a la unidad de tratamiento para todos los funcionarios que se encuentren en las mismas situaciones; los diversos efectos que otorga a cada situación en consideración a la causa que la motiva; y el imponer ciertas correcciones en el orden de la compatibilidad de funciones o de haberes, no obstante la convalidación que reconoce en favor de los que a la fecha de la misma se encontraban en su disfrute.

A continuación se expone en su totalidad, y casi literalmente, el texto de la Ley, pero agrupándose los preceptos de la misma que se refieren o afectan a las distintas situaciones o modalidades de cada una de ellas y de acuerdo con los epígrafes de los capítulos de la Ley.

4.—LA SITUACIÓN DE SERVICIO ACTIVO.

A) *Funcionarios en situación de actividad.*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley, el funcionario se encuentra en la situación de servicio activo en los casos siguientes:

- a) Cuando sirva empleos de la plantilla orgánica del Cuerpo o carrera a que pertenezca.
- b) Cuando sirva empleo que, sin integrar Cuerpo, le sea expresamente asignado.
- c) Cuando, autorizado en forma reglamentaria por el Ministro de que dependa, sirva cargo o empleo de los señalados en los apartados

(6) En el Proyecto del Gobierno se establecía que el personal de la carrera diplomática en situación de *disponible* y de *cesante* continuaría rigiéndose por el Real Decreto de 17 de agosto de 1930. En esta disposición, Base V, se determinaban las situaciones en que podrían encontrarse dichos funcionarios, y su régimen ha de entenderse aplicable en lo no específicamente previsto por la Ley de 15 de julio de 1954.

(7) Reserva para estos funcionarios la situación de *cesantía* sin determinar sus efectos.

anteriores y además otro destino en organismos del Movimiento o autónomos, previa declaración de compatibilidad de ambas funciones.

d) Cuando, con autorización de su respectivo Ministro, sirva excepcional y eventualmente en concepto de agregado en otro Departamento.

B) *Contenido y efectos.*

a) *Ordinarios.*—La plenitud de derechos que al funcionario correspondan con arreglo a las Leyes solamente es inherente a la situación de servicio activo (8).

b) *Derechos adquiridos en orden a la compatibilidad en el ejercicio de un empleo o cargo.*—A tenor de la segunda de las disposiciones transitorias, los funcionarios de la Administración civil del Estado que a la fecha de publicación de la Ley se encuentren en activo o presten al mismo tiempo servicio en organismos autónomos o del Movimiento, continuarán en tal situación sin necesidad de la previa declaración de compatibilidad, según establece para lo sucesivo el artículo 4.º

Igualmente, según la cuarta de las transitorias, será posible simultanear el servicio activo en dos o más Cuerpos o cargos de los señalados en el artículo 1.º (de los dotados con sueldos detallados en los Presupuestos), cuando la compatibilidad entre los mismos haya sido declarada por Decreto con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (9).

5.—LA SITUACIÓN DE SUPERNUMERARIO.

A) *Funcionarios supernumerarios.*

En situación de supernumerario se hallarán los funcionarios siguientes (10):

a) Los que, previa autorización del Ministro de que dependan, sirvan cargos, no incluidos en plantillas orgánicas de su escala, en organismos del Movimiento o autónomos de la Administración del Estado. La autorización es revocable discrecionalmente.

(8) Artículo 11. El apartado a) del artículo 4.º adolece de expresión defectuosa, como puede comprobarse de su lectura.

(9) Vid. lo que se dice en el número 7 de este comentario.

(10) Art. 5.º. La Ley no contiene normas sobre la justificación de la situación que puede determinarse de supernumerario; como tampoco lo que ha de entenderse por organismo autónomo, cuestión ésta muy importante a los efectos de la Ley.

b) Los que presten servicio en la Administración de los territorios españoles del Golfo de Guinea, Posesiones españolas de Africa y Alta Comisaría de España en Marruecos.

c) Los que pasen a prestar servicios públicos para los que hayan sido nombrados o designados precisamente por su cualidad de funcionarios del Estado.

B) *Contenido y efectos* (11).

La situación de supernumerario producirá los efectos siguientes:

a) La privación del sueldo y cualquiera otra clase de remuneraciones propias de la categoría y plantilla respectiva del funcionario.

b) La declaración de vacante de la plaza desempeñada a la fecha de la declaración de la situación de supernumerario.

c) La obligatoriedad del organismo autónomo o del Movimiento en que preste sus servicios el funcionario declarado supernumerario de ingresar en el Tesoro público una cantidad igual al 5 por 100 del sueldo del funcionario en su escalafón y de los demás emolumentos computables a efectos pasivos, cualquiera que sea el régimen individual de derechos pasivos aplicable.

d) La facultad del funcionario de abonar al Tesoro las cuotas que correspondan para mejorar sus derechos pasivos.

e) El abono, a efectos pasivos, del tiempo en situación de supernumerario (12).

f) La reputación, a los demás efectos, como situación de servicio activo.

(11) Art. 12. Al establecer la obligación de que el organismo autónomo o del Movimiento ingrese el 5 por 100 de los haberes del funcionario, se dispone un cambio en el sujeto gravado, pero al propio tiempo establece que el funcionario podrá abonar su cuota para mejorar su haber pasivo *mínimo*, cuando ya fué suprimido el sistema dual de pensiones máximas y mínimas. Esto aparte de la cierta contradicción entre la política de clases pasivas y la carga de una doble pensión —del Estado y del Organismo autónomo— en favor de los funcionarios que tengan esta situación.

(12) En el segundo párrafo de la primera de las disposiciones adicionales se establece que los servicios prestados con anterioridad a la Ley por los funcionarios a que se refiere el art. 12 de la misma, serán computados a efectos de haberes pasivos, sin que ello implique, en modo alguno, el que hayan de modificarse las resoluciones que antes de la publicación de la Ley hayan recaído en materia de haberes pasivos de los expresados funcionarios.

C) *Reingreso al servicio activo.*

El reingreso se opera y produce especiales efectos, según la causa que lo motiva. La Ley distingue las siguientes:

a) *Por supresión del cargo o del propio organismo.*—El reingreso en el servicio activo y en la escala tendrá efectividad del siguiente día al del cese, cubriendo vacante de su categoría y clase, si la hubiere, y, de no existir, percibirá los haberes correspondientes a una de categoría o clase inferior, ocupando la primera vacante de la suya que se produzca. De no poderse llevar a efecto el reingreso por falta de plaza disponible, el funcionario será declarado inmediatamente excedente forzoso.

b) *Por faltas imputables al funcionario.*—El reingreso se realizará en las condiciones establecidas para la causa anterior, pero, en todo caso, se instruirá expediente disciplinario para esclarecer la conducta del funcionario.

c) *Por cese, a voluntad del funcionario.*—El cese en el organismo del Movimiento o autónomo sin previo reingreso al servicio activo o pase a una de las situaciones de excedencia especial, forzosa o voluntaria por pertenecer a otro u otros Cuerpos del Movimiento u organismo autónomo, sin autorización ministerial, determinará la excedencia voluntaria del funcionario y su reingreso se acomodará a las normas establecidas para esta situación (13).

6.—LA SITUACIÓN DE EXCEDENCIA.

Los funcionarios públicos que cesen temporalmente en el ejercicio de su empleo y no tengan derecho a situación diferente, con arreglo a los preceptos de esta Ley, pasarán a la situación de excedencia, que, por razón de las causas en que pueda producirse, será: A) Especial; B) Forzosa; y, C) Voluntaria (14).

A) *Excedencia especial.*

a) *Funcionarios en esta situación.*—En la situación de excedencia especial se considerará a los funcionarios que desempeñen los siguientes cargos (15):

(13) Art. 16.

(14) Art. 6.º

(15) Art. 7.º

a') De libre nombramiento del Jefe del Estado; b') De confianza del Gobierno, con nombramiento acordado en Consejo de Ministros; c') Del Movimiento, con nombramiento por Decreto del Jefe Nacional, a propuesta del Ministro Secretario General del Movimiento; y, d') Los que se encuentren en servicio militar durante el período obligatorio de permanencia en filas, si no fuera compatible el destino del funcionario en el Ejército con el que sirva en la Administración civil del Estado.

De esta situación se excluyen los funcionarios designados para el ejercicio de cargos de carácter permanente, tales, por ejemplo, los que fueren nombrados Magistrados del Tribunal Supremo.

b) *Contenido y efectos.*—Los excedentes especiales a'), b') y c'), mientras desempeñen el cargo conferido, seguirán ascendiendo, y será de abono, a efectos pasivos, de cómputo de servicios en su Cuerpo y, en general, a todos los efectos, el tiempo que permanezcan en esta situación; podrán percibir el sueldo de su categoría y clase si renuncian al del cargo causante de la excedencia; tendrán derecho a la reserva del empleo y destino que sirvan al ser declarados en la nueva situación; y para la determinación del regulador de su haber pasivo, se tomará como sueldo el correspondiente a su categoría y clase en el Cuerpo o carrera de que procedan, si no les correspondiere otro mayor, pero, en todo caso, conforme a lo establecido en el Estatuto de Clases Pasivas.

Los funcionarios a los que será aplicable la situación de excedencia especial son, en general, los que desempeñen cargos que hasta la nueva Ley determinaban la declaración de excedencia forzosa, en consideración al carácter político o de confianza del nombramiento y del cargo. La Ley ha excluido acertadamente de esta situación a los funcionarios designados para cargos permanentes, pues ello hubiera implicado, entre otras consecuencias, la reserva de la plaza o destino que servirían al ser designados, con perjuicio del servicio, como tuvo que remediar el Decreto de 31 de marzo de 1954, que modificó el de 25 de enero de 1941.

Los excedentes especiales por cumplimiento del servicio militar obligatorio gozarán de la reserva del destino que desempeñasen al incorporarse al Ejército; continuarán ascendiendo y les será de abono el tiempo de permanencia en filas (16).

A estos funcionarios, según la nueva Ley, no les será reconocido el derecho a la percepción de haberes, que se establece actualmente en favor de los funcionarios de determinados Cuerpos de la Administración del Estado y en los Reglamentos de personal de algunos Organismos Autónomos.

(16) Art. 13.

c) *Reingreso al servicio activo.*—Los excedentes especiales, cuando cesen en el cargo de confianza o en la prestación del servicio militar, deberán incorporarse a su destino de origen en el plazo de treinta días como máximo, pues de no hacerlo así, pasarán a la situación de excedentes voluntarios, establecida para los casos de conveniencia o necesidad particular de los funcionarios (17).

B) *La excedencia forzosa.*

a) *Causas que la determinan.*—Las causas de excedencia forzosa de los funcionarios, con arreglo a la nueva Ley, son (18):

a') Reforma de plantilla o supresión del cargo que sirva el funcionario y que origine su baja obligada en el servicio activo; y, b') Imposibilidad de obtener el reingreso al servicio activo cuando, con carácter forzoso, cese en la situación de supernumerario (19).

b) *Contenido y efectos.*—Los funcionarios excedentes forzosos continuarán la progresión de su escala, con derecho a percibir los dos tercios del sueldo y, en su caso, de las remuneraciones inherentes a su categoría y clase; el tiempo que permanezcan en la situación les será de abono a efectos pasivos; y los haberes pasivos que, en su caso, puedan producir se determinarán adoptándose como reguladores los sueldos asignados en presupuestos a las respectivas categorías personales.

Los derechos que se les acrediten serán satisfechos con cargo al presupuesto por el que percibían sus haberes, cuando procedan de la situación de supernumerarios, si el presupuesto continúa formándose.

Los Ministros de cada Departamento podrán disponer, cuando las necesidades del servicio lo hagan ineludible, que los excedentes forzosos se incorporen obligatoriamente a servir plazas de menor categoría y clase, siempre que el importe y remuneraciones correspondientes a la que se les asigne sea superior al total de sus haberes de excedencia forzosa. Los servicios prestados en estas condiciones se estimarán lo han sido en la categoría personal de los interesados.

c) *Reingreso al servicio activo.*—El reingreso de los excedentes forzosos se hará por orden del mayor tiempo en esta situación, sin ne-

(17) Art. 17.

(18) Art. 18.

(19) El art. 10, párrafo 2.º, dispone que la declaración de excedencia forzosa no impedirá la incoación de expediente disciplinario al funcionario que pasase a tal situación, y si la naturaleza del correctivo que, en definitiva, pudiera imponérsele no resultase de posible cumplimiento mientras permanece en la misma, se hará efectiva a su reingreso.

cesidad de que lo solicite el funcionario, y en vacante de su categoría y clase. Si no la hubiere y el interesado pretende el reingreso, podrá adjudicársele plaza de categoría y clase inferiores que no corresponda al mismo turno, y con reserva de lo dispuesto en cuanto al contenido y efectos especiales de esta situación (20).

C) *La excedencia voluntaria.*

a) *Causas que la determinan.*—La situación de excedencia voluntaria de los funcionarios de la Administración civil del Estado procederá en los casos siguientes: a') Cuando lo solicite el funcionario que pertenezca a otro u otros Cuerpos del Estado o de la Administración local y esté en alguno de éstos en cualquiera de las situaciones de servicio activo, supernumerario o excedencia, en sus modalidades de especial o forzosa; b') A petición del interesado que, por conveniencia o necesidad particular, pretenda cesar en el servicio y no se encuentre en alguno de los casos anteriores, subordinándose la concesión a la buena marcha del servicio (21).

b) *Contenido y efectos.*—En los supuestos determinados de esta excedencia, los funcionarios figurarán en el escalafón de origen, sin consumir plaza en plantilla, en el mismo puesto que ocupaban al pasar a dicha situación, y no percibirán sueldo ni otra clase de haberes, ni se les computará el tiempo que permanezcan en ella.

Los excedentes voluntarios, por razón de servicio activo, supernumerario o excedente especial o forzoso, continuarán en la situación mientras permanezcan en una de éstas que la hubiere justificado; y los que son declarados en la misma por conveniencia o necesidad particular de cese en el servicio, la excedencia se concederá por tiempo mínimo de un año (22).

(20) Art. 18 .

(21) Art. 9.º. Creemos que ha sido olvidada una causa bien justificada de excedencia, cual es la enfermedad, para la que debería arbitrase, además, unos efectos de carácter económico para resolver, en beneficio del funcionario y de la propia Administración, los problemas que en la actualidad se plantean a uno y otra, que, en general, se satisfacen mediante tolerancia en el servicio, sistema más caro y más injusto y que se distancia también de los progresivamente aplicados y mejorados por la legislación social.

(22) Art. 15. No obstante, los funcionarios que se encuentren en la situación de excedencia voluntaria tendrán derecho a continuar ascendiendo si al tiempo de entrar en vigor la Ley tuvieran reconocido ese derecho en sus respectivos Cuerpos (disposición transitoria tercera).

La Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de diciembre de 1954 («Boletín Oficial del Estado» de 3 de enero de 1955) aclara el artículo 15 de la Ley, en el sentido de que el reingreso de los excedentes se realizará conforme a las normas

c) *Reingreso*.—La Ley distingue según la causa que determinó la concesión de la excedencia, y por ello establece :

a') Los excedentes voluntarios por encontrarse en servicio activo, supernumerarios o excedentes en otro u otros Cuerpos del Estado o de la Administración local, podrán pedir el reingreso al cesar en el Cuerpo en que estuvieren sirviendo en activo, dentro del plazo de diez días, en el que elijan, si pertenecieran a varios, acompañando certificación de la Jefatura de Personal del Cuerpo de su procedencia, acreditativa de los servicios prestados hasta su cese y de la conducta observada, y el reingreso les será concedido únicamente con ocasión de vacante. Si de dicho certificado resultase haber sido sancionado, el reingreso se condicionará a un nuevo enjuiciamiento, con arreglo a las normas del Cuerpo donde pretenda ingresar. Por el transcurso del plazo señalado para solicitar el reingreso, sin interesarlo, éste se realizará conforme a lo establecido para los excedentes voluntarios que, por conveniencia o necesidad particular, cesen en el servicio activo (23).

siguientes: 1) *Los funcionarios de la Administración civil del Estado a los que se conceda el reingreso en el servicio activo, procedentes de la situación de excedencia voluntaria, serán colocados en el Escalafón del Cuerpo a que pertenezcan, en la categoría y clase que tenían al pasar a dicha situación, con sujeción al tiempo de servicios en la misma;* y 2) En las instancias en que soliciten la vuelta al servicio activo, podrán los funcionarios pedir que se demore su reingreso hasta que exista vacante, que reglamentariamente les corresponda, en población determinada.—En la exposición de motivos de esta Orden se justifican las disposiciones de la misma, con las siguientes consideraciones: los términos del artículo 15 de la Ley de 15 de julio del corriente año, sobre situaciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado, pueden llevar en su interpretación estricta a conclusiones erróneas al aplicarlos en el momento de reingresar en el servicio activo al funcionario procedente de la situación de excedencia voluntaria; el sentido que, evidentemente, informa dicho precepto, en lo que afecta al puesto *escalafonal* (?; término que no figura en el Diccionario de la Lengua) de los excedentes voluntarios, es el que tradicionalmente ha venido aplicándose sobre la base de situar al reingresado en razón al tiempo de servicios en la categoría y clase que ostentaba cuando pasó a la expresada situación. También es conveniente declarar, en esta oportunidad, una norma que no excede en modo alguno de las contenidas en la Ley, que atribuya al funcionario excedente la posibilidad de condicionar la efectividad del reingreso que solicite, a que exista vacante en la población que desee, con respeto, naturalmente, para la concurrencia de petición para el mismo destino de otros funcionarios con derecho preferente.

Esta referida disposición debe estimarse acertada, además de favorable para el funcionario y para la misma Administración, en cuanto se obvian así todas las dificultades de las adaptaciones de los funcionarios, que en ocasiones tanto perturban la buena marcha del servicio. Más discusión originará, sin embargo, la primera de las transcritas disposiciones, aunque la solución que adopta es procedente y justa y subsana así la falta de precisión de la Ley en una cuestión de importancia.

(23) Art. 19.

b') Los excedentes voluntarios, por causa de conveniencia o necesidad particular, que soliciten la vuelta al servicio activo, presentarán, para constancia en su expediente personal, certificado de antecedentes penales, declaración jurada de si se encuentran o no procesados, así como de las sanciones en que pudieran haber incurrido en el servicio de otro Cuerpo (24).

D) *Disposiciones comunes a las situaciones de supernumerario y de excedencia.*

a) *De orden disciplinario.*—Las situaciones de supernumerario y de excedencia voluntaria no podrán concederse mientras que el funcionario a que afecten esté sometido a expediente, o no haya cumplido por completo la sanción que con anterioridad le hubiese sido impuesta. No obstante, dispone el artículo 10, cuando el correctivo requiera un plazo largo para su cumplimiento, podrá otorgarse cualquiera de dichas situaciones, con la condición expresa de que deberá ser cumplido aquél o la parte del mismo pendiente, al reingreso del funcionario (25).

b) *De preferencias para el reingreso.*—En los casos de concurrencia de peticiones de reingreso, la preferencia para concederlos será: 1) Excedentes forzosos; 2) Supernumerarios, y 3) Excedentes voluntarios (26).

7.—EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS.

A) *Consideraciones generales.*

De los problemas más delicados y sensibles de los del régimen de los funcionarios públicos, merece especial consideración el de las incompatibilidades de cargos, empleos y destinos, públicos y privados, o de haberes y gratificaciones. La función pública se matiza o debe distinguirse por un cierto carácter absorbente, por una efectiva exigencia del deber de plena dedicación al servicio de parte del funcionario. La contrapartida de esta exigencia tan beneficiosa para el servicio público está constituida por una adecuada retribución del funcionario, que considere sus necesidades, su jerarquía administrativa y su rango funcional.

La correspondencia entre los dos tipos de deberes, ciertamente que no puede ni debe realizarse mediante la aplicación de unas mismas normas, sin diferenciación de situaciones y de funciones, pero tampoco

(24) Art. 20.

(26) Art. 21.

es admisible un sistema en el que tengan fácil cabida las soluciones casuísticas, heterogéneas y subjetivas.

En un libro sugerente y de amena lectura, publicado casi hace un cuarto de siglo (27), se refieren estas cuestiones y se consideran la naturaleza de las funciones y las peculiaridades del trabajo administrativo; la necesidad de una diferenciación de los funcionarios, según el trabajo o servicio que tengan asignado y la naturaleza de las funciones a su cargo, como los que realizan labores mecánicas o de estudio, asesoramiento o dictamen, los que tienen asignado un servicio de prestación directa al público o no, etc., que impone la admisión de criterios distintos en la reglamentación del trabajo administrativo, a los que se aceptan para los del trabajo manual, tanto en sus aspectos económico, como de duración de la jornada y rendimiento durante la misma.

Ahora bien, la consideración y estimación de las características del servicio de los funcionarios públicos no ha de significar una debilitación de principios cardinales de toda buena organización administrativa. Como hemos señalado, el deber de plena dedicación comprende algo más que la sujeción a una jornada de trabajo. Afecta también a la efectiva, moral y personal incorporación a la institución administrativa, con las beneficiosas consecuencias que ello origina al servicio público.

El problema se plantea en los distintos ordenamientos legales, y su rigor es más o menos intenso según las características que distinguen cada uno de los regímenes de la función pública y de las condiciones políticas y sociales de la burocracia (28).

En ocasiones ha originado violentas polémicas, en muchos casos con

(27) JOSÉ MARÍA FÁBREGAS DEL PIJAR, *Políticos y funcionarios. Cuestiones candentes. Realidades españolas*, 1.ª ed., Madrid, Edit. Reus, 1932, en especial, cap. 11, páginas 171 y ss.

(28) Tenemos a la vista un trabajo de J. COLIN, *Cumul d'emplois. Cumul de rémunérations*, en la «*Révue Administrative*», núm. 36, nov.-dic. 1953, págs. 591 a 597, en el que se resumen los antecedentes legales sobre el problema en Francia; se expone el Decreto-ley de 29 de octubre de 1936, que constituye la ordenación básica en la materia y se comenta el art. 9.º del Estatuto General de los funcionarios del Estado, de 19 de octubre de 1946, que prohíbe de forma expresa a todo funcionario el ejercicio de cualquier actividad privada lucrativa y que la derogación excepcional de la prohibición ha de ajustarse a las normas del Decreto-ley de 29 de octubre de 1936, las que se habrán de acordar por Decreto de aplicación a una categoría de personas y la concesión otorgarse individualmente, con expresión de la duración de la misma, que no podrá exceder de tres años. Entre las derogaciones previstas en la disposición de 1936 figuran, por ejemplo, las relativas a las actividades para la producción de obras científicas, literarias y artísticas. En la segunda parte se refiere a la compatibilidad e incompatibilidad de dos o más empleos públicos; y en la tercera, a la compatibilidad o no de sueldos, haberes, remuneraciones, pensiones, etc., régimen general y excepciones al mismo.

errónea base de partida, pues el problema reclama una resolución desde dentro de la Administración, en contemplación directa de las exigencias y de la conveniencia de la función y del servicio público, de sus peculiaridades, de las condiciones en que deben situarse a sus servidores, no desde fuera (29).

La trascendencia y la necesidad de un régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos, definido y congruente con las necesidades y los fines que ha de satisfacer, es evidente. Muy diversas circunstancias han aconsejado en los últimos años una cierta benignidad y tolerancia en la materia; las razones de carácter económico en que se han encontrado y en que se hallan los funcionarios y la conveniencia de atender a funciones y servicios de más o menos carácter contingente, con funcionarios idóneos por su experiencia, confianza o técnicos, han justificado la excepcionalidad de hecho o la concesión de compatibilidades de cargos o de haberes. Sin embargo, las propias exigencias de la función pública han aconsejado que la Ley de 15 de julio de 1954, que motiva estas consideraciones, haya dado un primer paso en la resolución unitaria del problema a que nos referimos, como también nos ocupamos de la bondad de las soluciones adoptadas.

B) *Precedentes legales.*

La preocupación del problema ha sido una constante del ordenamiento de la función pública, agudizada en tiempos o épocas de emergencia, de transformaciones del aparato burocrático del Estado, de exigencias de criterios prácticos o de asunción apremiante por la Administración de servicios y funciones. Sin necesidad de una exposición exhaustiva de los preceptos que figuran recogidos en las colecciones de textos legales, que no es del caso referir en esta ocasión, mencionaremos algunos antecedentes.

De la legislación antigua puede citarse, por ejemplo, la L. 72, Título 5, Libro 2, de la Recopilación, según la cual Don Fernando y Doña Isabel, en las Ordenanzas dadas en Medina (cap. 42), informados de los muchos inconvenientes que se siguen de tener y usar una misma persona dos oficios, mandaron que «no haya, ni tenga, ni use por sí ni por substituto, ni por poder de otro, ni de otra manera alguna, más de un oficio...», so pena que cualquier oficial o escribano que lo contrario

(29) En el Congreso de la Abogacía celebrado en Valencia en 1954 fué examinado el problema del ejercicio de la profesión de Abogado por los funcionarios públicos en general y por los de determinados Cuerpos, en especial, exponiéndose normas y fundamentos que merecen estudiarse y analizarse para resolver, como decimos, desde el punto de vista del servicio, que es la vía y cauce adecuado para alcanzar saludables soluciones.

hiciera, por el mismo hecho pierde el oficio, y sea inhábil para usar de aquel oficio, o cualquier otro oficio, dende en adelante para en toda su vida, y pague diez mil maravedís de pena» (30).

Disposición fundamental y de largo período de vigencia ha sido la Ley de 9 de julio de 1855, por cuyo art. 1.º se prohibía, tanto en la Península como en todos los Dominios de Ultramar, la simultaneidad de dos o más destinos, sueldos, comisiones y cualquiera otros emolumentos, sean cuales fueren, en todas las dependencias del Estado y que se pagaran con fondos generales, provinciales o municipales. Únicamente exceptuaba a los empleados que desempeñaran a la vez dos destinos, uno de ellos profesional, de nombramiento de cualquiera de los Cuerpos colegisladores, obtenidos en virtud de oposición (31).

En el Reglamento de 7 de septiembre de 1918, para ejecución de la Ley de Bases de 22 de julio anterior, los arts. 39 y 40 del mismo constituyen el régimen general de las incompatibilidades. En primer término, reitera la observancia para los funcionarios de los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado, de los preceptos sobre incompatibilidades, determinados en la legislación vigente, y que se aplicarán en especial los que se expresan a continuación: 1.º El ejercicio de toda otra profesión, salvo los casos en que, instruido el oportuno expediente con audiencia del interesado, se declare que no perjudica el servicio que el funcionario tenga a su cargo; 2.º El servicio de agencias de negocios o el desempeño de representaciones en cualquier clase de asuntos que se tramiten o sean de la competencia del respectivo Ministerio; y 3.º La prestación de servicios en otras oficinas públicas o particulares durante el tiempo que deba pertenecer el funcionario en el centro o dependencia a que pertenezca (32).

(30) Vid. Novísima Recopilación, L. V., Tit. XI, L. VII, en ALCUBILLA, *Códigos antiguos de España*, V. II, Madrid, 1885, pág. 1134.

(31) Por R. O. de 21 de agosto de 1855 se ordenó que los funcionarios declarasen bajo su responsabilidad que sólo percibían un sueldo o haber; la Ley de 21 de diciembre de 1855 autorizó otras excepciones; los Reales Decretos de 21 de mayo de 1874 y 8 de febrero de 1875 establecieron otras incompatibilidades —de residencia— revocadas en la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876; y otras diversas disposiciones, hasta la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acusan el forcejeo entre las tendencias del Gobierno de aplicar extensamente el principio de la Ley de 1855 y de los funcionarios de obtener el reconocimiento de excepciones. Las Reales Ordenes de 28 de marzo de 1912 y 9 de mayo siguiente, del Ministerio de Fomento, y el Real Decreto de 31 de enero de 1915, hubieron de afirmar la vigencia de la Ley de 1855.

(32) A tenor del art. 40 de este Reglamento, los funcionarios, cualquiera que sea su categoría, podrán servir destino en la provincia de su naturalza. Se exceptúan de esta disposición los cargos que las prescripciones especiales de cada Ministerio señalen.

Entre otras disposiciones posteriores, pueden citarse la R. O. de 18 de octubre de 1924; el R. D. de 15 de noviembre del mismo año, sobre compatibilidad de haberes de viudas y huérfanos, siempre que en total no excedieran de 5.000 ptas.; el ar-

C) *La doctrina jurisprudencial.*

En general, no obstante las consideraciones expuestas, toda declaración de incompatibilidad ha de fundarse en texto expreso y aplicable con cierta interpretación restrictiva, en cuanto supone una limitación de las posibilidades funcionales o económicas, en definitiva, de trabajo, del funcionario afectado.

En la *Sentencia* de 29 de abril de 1932 se declara que las incompatibilidades funcionales necesitan hallarse declaradas taxativamente para que puedan tener efectividad, y en su virtud, la jurisdicción contencioso-administrativa no puede extenderlas por analogía a otros casos no previstos especialmente (33).

tículo 96 del Estatuto de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926; la R. O. de 26 de marzo de 1928, que prohibía ostentar o ejercer privadamente representación o agencia, permanente o temporal, en casas o sociedades comerciales que sostengan relaciones económicas con el Estado, Provincia y Municipio; las Leyes de incompatibilidades de 8 de abril de 1933 y 7 de diciembre de 1934, fundadas más bien en razones políticas, de neutralización de la burocracia, a fin de encauzar, sin cobibir, la eficacia gubernamental dentro de las normas parlamentarias, de extender las incompatibilidades al desempeño de cargos en organismos autónomos, de empresas concesionarias y de monopolios, de condicionar la simultaneidad de retribuciones por comisiones especiales a la previa determinación de las mismas mediante Decreto, en el que había de señalarse la cuantía de la retribución y su duración, que no excedería de un año, salvo prórroga, y se reconocía el desempeño simultáneo de cargos de plantilla, por nombramiento independiente de la decisión del Gobierno; las Ordenes de 27 de febrero y 12 de marzo de 1941, relativas a incompatibilidades de los funcionarios de Obras Públicas; el Decreto de 11 de abril de 1942, sobre los funcionarios del Cuerpo general de la Administración de la Hacienda, de los Ingenieros Industriales y de los Profesores Mercantiles al servicio de la misma, y, en general, puede informarse de que en los distintos Reglamentos orgánicos de los Cuerpos dependientes de la Administración se especifican las incompatibilidades que, respectivamente, les afectan. El art. 328 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 establece que será de aplicación a todos los funcionarios sometidos al régimen de la misma las incompatibilidades existentes para los funcionarios civiles en general.

(33) Vid. también la de 15 de marzo de 1941. En cuanto a la incompatibilidad entre los cargos de Interventores municipales y Oficial del Ayuntamiento en Municipios distintos, que fué objeto de denuncia y el Ayuntamiento pleno, por acuerdo que resultó firme la desestimó, con lo que resultó constituido un indiscutible derecho a favor del recurrente, hay que tener en cuenta que ni el Alcalde ni el Ayuntamiento pudieron volver de su acuerdo, espontáneamente, ya que para poder ir contra aquél válidamente, hubiera sido necesario que, previa declaración de lesiva para el Ayuntamiento, se hubiera interpuesto contra el mismo recurso contencioso-administrativo y que hubiera prosperado (*Sent.* de 22 de enero de 1932).

Si bien es cierto que la R. O. de 4 de diciembre de 1886 declaró incompatible el cargo de Procurador con todo empleo retribuido con fondos del Estado, provinciales y municipales, no lo es menos que ni en la Ley orgánica del Poder judicial ni en otras Leyes se establece semejante incompatibilidad respecto de los cargos de Secre-

El desempeño de un empleo o cargo no inhabilita para opositar o concursar a otro, entre sí incompatibles, aunque su aceptación implique la renuncia del primero (*Sentencias* de 13 de junio de 1936 y 9 de noviembre de 1946); procediendo la declaración de aquella plaza como vacante (*Sentencia* de 7 de junio de 1930); y es ilegal la exclusión de un aspirante por esa causa (*Sentencia* de 13 de junio de 1936).

La incompatibilidad para el desempeño de dos cargos no puede aplicarse como incapacidad del que, ocupando un cargo en propiedad, pretenda plaza de mayor retribución o que más pueda convenirle por otras razones, porque más que una causa de incapacidad es un motivo de mérito a tener en cuenta, y toda otra interpretación, dice la *Sentencia* de 9 de noviembre de 1946, sobre pugnar con la lógica, ocasionaría el evidente perjuicio de que quien obtuviere una determinada plaza se viera imposibilitado de mejorar acudiendo a nuevo concurso, si no renuncia previamente a la primera, con el riesgo de no obtener la segunda.

Es principio generalizado, se declara en la Orden de la Presidencia de 31 de mayo de 1947, por la que se publica la resolución de un recurso de agravios, que cuando nuevas disposiciones legales o reglamentarias establecen incompatibilidades se ha entendido siempre que su aplicación era inmediata a no concederse en la propia disposición un plazo para optar. Y que si anteriormente se permitía la compatibilidad en el

tario de Ayuntamiento y el ejercicio de la procura ante los Tribunales de Justicia; siendo evidente que en los casos en que la Administración ha interpretado sus propias disposiciones ha considerado virtualmente derogada la R. O. de 1886 que se cita e invoca, como se observa por la R. O. de 29 de abril de 1916, dictada para un caso particular, pero en la que, interpretando el espíritu de libertad en el ejercicio de la profesión, se limita a establecer la incompatibilidad del Procurador con el desempeño de toda otra función auxiliar en dependencias de los Tribunales y con el de Secretario del Juzgado municipal; declarando al mismo tiempo que con otros empleos de la Administración del Estado, Provincia o Municipio no existen las mismas razones para determinar una nueva incompatibilidad entre su desempeño y las funciones del cargo de Procurador (*Sent.* de 28 de marzo de 1932).

La *Sentencia* de 3 de octubre de 1941 resolvió el problema de si existía incompatibilidad en los cargos desempeñados por un Aparejador de Ayuntamiento (personal técnico), que era además operario administrativo en la Fábrica de Moneda y Timbre y Aparejador de obras en la Cámara Oficial de la Propiedad. El Tribunal Supremo consideró que los empleados técnicos no tenían horas fijas de asistencia a la oficina; que aunque rigiere algún horario, como no se acreditase cuál fuera no podía determinarse si coincidía con el de la Fábrica de Moneda y Timbre; que por sólo cobrar en dicha dependencia del Estado un modesto jornal más que cuando asistiese al trabajo, podía a su voluntad asistir o no; que no consta que por asistir a la repetida Fábrica desatendiese sus obligaciones de Aparejador municipal en la forma y lugares en que debiera desempeñar su trabajo, y que, aun siendo las Cámaras de la Propiedad Urbana corporaciones oficiales, no han de ser considerados sus empleados como si fueran del Estado, ni cabe atribuirles ese carácter mientras disposición expresa no lo determine.

desempeño de dos o más cargos, dicha situación nunca puede constituir un derecho subjetivo adquirido por el interesado, «que se limitó a usar de su derecho de libre actividad mientras no fuese limitada por exigirlo así razones de pública moralidad. lo que no constituye un derecho subjetivo, siendo inadmisibles hasta en hipótesis que pueda haber derecho adquirido a la inmoralidad». Sin embargo, salvo específicas situaciones que merezcan dicha calificación, si el funcionario obtuvo el cargo con derecho a compatibilizar su ejercicio con otro, serían de aplicación, en nuestro criterio, los principios que regulan las facultades de la Administración en la reorganización de sus servicios y el respeto o la compensación de los perjuicios económicos que puedan derivarse para los funcionarios afectados.

D) *El régimen de la Ley de 15 de julio de 1954.*

Los casos de compatibilidad funcional de cargos públicos que se admiten por la Ley y sus condiciones, son (34):

a) La compatibilidad del servicio activo en dos o más Cuerpos o cargos dotados con sueldo consignado en el Capítulo I.º, Artículo 1.º, de los Presupuestos generales del Estado, cuando la misma hubiera sido declarada por Decreto, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (35).

(34) En primer término, ha de señalarse el defecto de la Ley al referirse sólo a algunos supuestos del problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos y, por consiguiente, del régimen de las mismas. En efecto, la simple lectura de los precedentes legales, como de los aspectos del problema y de sus diversas manifestaciones, son expresivas de un conjunto de cuestiones que quizá hubiera sido oportuno y conveniente resolver en esta ocasión, tales como las incompatibilidades de cargos públicos y empleos privados, o de empresas concesionarias, de monopolios, de servicios contratados con el Estado u otras entidades públicas; incompatibilidad de ejercicio simultáneo de empleos públicos del Estado, Provincia y Municipio; compatibilidad o exclusión de la misma de dos o más sueldos, remuneraciones sustitutivas, gratificaciones o cualquier otra clase de emolumentos equivalentes; diferenciación de funciones a los efectos de excepción del régimen general de incompatibilidades que se hubiera establecido, etc.

(35) Disposición transitoria cuarta, incorporada por las Cortes al Proyecto de Ley formulado por el Gobierno.—La nueva ordenación, pues, convalida las compatibilidades autorizadas por disposiciones reglamentarias mediante Decreto, anteriores a la Ley. Ha de señalarse que la medida supone una orientación contraria a la que ha inspirado la legislación en la materia y que la propia Ley ratifica al disponer que en adelante la compatibilidad de servicio activo en dos o más Cuerpos cuyas dotaciones figuren consignadas en el cap. 1.º, art. 1.º, de los Presupuestos del Estado, sólo se admitirá cuando estuviere declarada por Ley. De otra parte, la disposición que anotamos purga el vicio de irregularidad de las disposiciones reglamentarias a que se refiere, en cuanto fueron dictadas con desconocimiento del régimen a la sazón vigente

b) La compatibilidad de ejercicio de un empleo o cargo de la plantilla orgánica del Cuerpo o carrera a que pertenezca el funcionario, o al que expresamente, y sin integrar Cuerpo, tenga asignado, y de otro destino en organismo del Movimiento o autónomo, previa autorización reglamentaria del Ministro de que dependa y declaración de compatibilidad de ambas funciones (36).

c) La compatibilidad de servicio activo en dos o más Cuerpos o cargos dotados con sueldo consignado en el Capítulo 1.º, Artículo 1.º, de los Presupuestos del Estado, cuando la misma hubiera sido o sea declarada por Ley (37).

8.—DISPOSICIONES GENERALES.

A) De carácter disciplinario.

El artículo 22 de la Ley suprime la cesantía como corrección disciplinaria y califica de falta grave, a efectos de responsabilidad, además de las señaladas en el Reglamento de 7 de septiembre de 1918, las siguientes: a) La falta de toma de posesión dentro del plazo reglamentario en los cambios de destino o al finalizar el disfrute de licencia. Si el

sobre incompatibilidades. Hay que destacar que la convalidación alcanza a la posibilidad de servicio activo en dos o más Cuerpos o cargos; en cuanto a los efectos económicos, es decir, si comprende la totalidad o no de los derechos económicos anejos a dichos cargos, la Ley guarda silencio y, por tanto, habrá de estarse a lo establecido en aquellas disposiciones reglamentarias, y especialmente a lo que disponga la Ley de Presupuestos. Por último, que resulta extraño este respecto de derechos adquiridos cuando la misma Ley sostiene para lo futuro criterio distinto, lo cual quiere decir que al servicio no conviene que sus funcionarios compatibilicen el cargo desempeñado en el mismo con el ejercicio de otros empleos, aunque sean también públicos; y además, que la convalidación no haya diferenciado por funciones y funcionarios, con criterios objetivos.

(36) Art. 4.º, a).—Además se exige de la autorización a los funcionarios que estuvieren en el ejercicio simultáneo de cargos de dicha condición en la fecha de la Ley (Disposición transitoria segunda). ¿Puede revocarse por la Administración, de acuerdo con el sistema que se establece para lo futuro, la autorización general que se otorga?—Se reserva a los Ministros una facultad discrecional de concesión y revocación de la autorización, pero la Ley acepta el ejercicio por los funcionarios del Estado de cualquier otro cargo o empleo en organismos del Movimiento o autónomos. La razón, sin duda, es la señalada en la exposición de motivos: garantía de que los Organismos autónomos y del Movimiento puedan disponer de personal idóneo para ciertas funciones a cargo de los mismos y la conveniencia general de resolver las necesidades contingentes de ciertos servicios sin tener que acudir a la admisión de personal interino.

(37) Es elogiable esta disposición de principio general, que debe servir de guía para la ordenación total necesaria de los funcionarios públicos.

retraso fuere superior a diez días, el funcionario incurrirá en la falta muy grave de abandono de destino. b) La ocultación de causa de incompatibilidad en el percibo de sueldos, sin solicitar la situación administrativa a que tenga derecho el funcionario según las normas de la propia Ley.

Se establece, igualmente, la calificación de falta muy grave para la reincidencia en alguna de las faltas graves enumeradas.

B) La reforma de los Reglamentos orgánicos de los Cuerpos de funcionarios.

La disposición adicional segunda de la Ley determina que en el plazo de seis meses a partir de su publicación, los Ministerios respectivos procederán a adaptar los Reglamentos orgánicos de todos los Cuerpos que de ellos dependan y normas que los complementen a los preceptos contenidos en la misma. La adaptación se hará por medio de Decreto, previo informe favorable de la Presidencia del Gobierno (37).

C) La declaración de nuevas situaciones a los funcionarios afectadas por el régimen que establece la Ley.

Los funcionarios a quienes corresponda variar de situación administrativa para acomodarla en su denominación o en sus efectos a la nueva Ley, lo solicitarán del Ministerio respectivo en el plazo máximo de dos meses, con la oportuna justificación, y a partir de la fecha de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del respectivo Reglamento orgánico del Cuerpo o carrera de que cada uno dependa, permaneciendo entre tanto en la misma situación que tuvieran a la publicación de la Ley. A falta de solicitud de los interesados, los Ministerios harán de oficio la oportuna declaración, que será de excedencia voluntaria por conveniencia o necesidad particular, de no obrar en el Departamento antecedentes de distinta situación, y con efectos del día siguiente al transcurso del plazo señalado para la solicitud por los propios interesados (38).

(37) Por Orden de la Presidencia de 29 de diciembre de 1954 («B. O. del E.» de 4 de enero de 1955), se ha prorrogado por otros seis meses el plazo concedido a los Departamentos ministeriales para la adaptación a la Ley de los Reglamentos orgánicos de los Cuerpos dependientes de los mismos.

(38) A este fin, se han aprobado diversas Ordenes ministeriales. Así, por ejemplo, la de 14 de octubre de 1954, del Ministerio de Industria; de 26 del mismo mes, del de Agricultura; de 19 y 29 de noviembre siguiente, del de Obras Públicas; de 28 de diciembre del Ministerio de Comercio; de 2 de noviembre de 1954, de Hacienda, relativa a los Cuerpos periciales de Contabilidad y Contadores del Estado; de 30 de di-

B) *Cláusula derogatoria.*

En la correspondiente disposición de la Ley se derogan cuantas disposiciones de carácter general y especial difieran o se opongan a lo que en la misma se establece, en cuanto a situación y derechos de los funcionarios en cuanto son objeto de la Ley.

E) *La reglamentación e interpretación de la Ley.*

En la exposición de motivos de la Ley se dice que, en evitación de resoluciones contrarias al espíritu de la misma, que podrían llegar con el tiempo a desvirtuarla, y en defensa de su carácter general y único, se atribuye su aclaración a la Presidencia del Gobierno.

Por ello, de acuerdo también con la fórmula adoptada en casos análogos, dispone que a la Presidencia del Gobierno corresponde dictar las normas de carácter general precisas para el desarrollo y ejecución de la Ley, así como aclarar las dudas que pueda suscitar el sentido de sus preceptos, requiriéndose informe del Ministerio de Hacienda, cuando afecten a cuestiones económicas o de Clases Pasivas.

* * *

La nueva Ley, inspirada en muy saludables propósitos, ha de constituir el compromiso que convierta en realidad la necesaria y urgente reforma de los medios burocráticos de la Administración, en condiciones de enaltecimiento de la función pública, de eficacia de los servicios y de la propia vida interna de la Administración.

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

ciembre, sobre Celadores de Puertos Francos de Canarias, y Reglamento orgánico de los Cuerpos Técnico y Administrativo de Aduanas; y de 16 de diciembre del propio año de 1954, de Educación Nacional, sobre los funcionarios de los Cuerpos Técnico y Auxiliar del Departamento.