

VI. Derecho Administrativo

TRES CUESTIONES ESENCIALES EN LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

Profesor Dr. D. Santiago ROSADO PACHECO

Departamento de Derecho Administrativo

I.—FUNCIÓN PÚBLICA Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Cuando un especialista en Derecho público se enfrenta con el tema general de la Función Pública, la primera observación que puede constatar es que la ordenación de la misma viene caracterizada por continuas e ininterrumpidas modificaciones del régimen funcionarial, producidas, en buena parte, por las frecuentes acomodaciones de la estructura de la propia Administración pública¹.

Desde luego, el tema de la reforma de la Función Pública no es ni original ni novedoso. Siempre ha existido una gran unanimidad en que, ante «la reforma administrativa», es necesario acometer, como problema central, la reforma de la Función Pública². Esta unanimidad doctrinal, que hace inseparables ambas reformas, ya ha conseguido el eco necesario en los textos de derecho positivo; así, la Exposición de Motivos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, afirma textualmente que:

«El programa gubernamental tiene como uno de los objetivos de actuación prioritaria la reforma de la Administración pública. Dentro de ella, la reforma de la legislación de la Función Pública constituye uno de los aspectos básicos».

¹ Esta idea es general en la doctrina española, la cual, de forma reconocida, sitúa el inicio legislativo de la cuestión con el Decreto de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852. Puede verse GARCÍA-TREVIJANO FOS: «Tratado de Derecho Administrativo», Tomo III, Vol. I, Madrid 1967, págs. 130 y ss.; o, GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Administración española», Madrid 1972, pág. 115; más recientemente, PERNAUTE MONREAL, M.^a Ángeles: «El poder de los Cuerpos de burócratas en la Organización Administrativa española», INAP, 1978, pág. 38 y bibliografía allí citada.

² Puede verse, por ejemplo, GARRIDO FALLA: «La nueva legislación sobre funcionarios públicos en España», Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid 1964, pág. 13, donde textualmente dice: «En la temática de la reforma administrativa, la reforma de la función pública ocupa seguramente el punto central».

Más recientemente, FUERTES SUÁREZ, J. L.: «Función pública, reforma administrativa y Estado autonómico», Ed. Civitas, Madrid 1980, pág. 18.

Planteado el tema de esta manera, nos encontramos ante una cuestión previa: la reforma de la Administración Pública, la cual mediatiza directamente cualquier solución que se adopte sobre la problemática de la reforma de la Función Pública.

Por ello, es siempre conveniente comprender qué ha de entenderse por reforma administrativa. Sin embargo, este cometido no es en absoluto fácil. Si nos atenemos a la última gran reforma administrativa, contenida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y en la Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Entidades Estatales Autónomas, así como en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, podemos extraer algunas pautas aproximativas al concepto. A pesar de los diferentes frentes a que atienden estos textos legales, parece claro que se revisaron los principios y criterios que informan la organización administrativa³, la actuación administrativa⁴, y el control de la actividad de la Administración⁵.

Otro ejemplo ilustrativo sobre este enfoque del binomio reforma administrativa «versus» reforma de la Función Pública, lo constituyó el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de febrero de 1980), que, al amparo de las nuevas exigencias legislativas propiciadas por la Constitución de 1978, en un sólo texto legal intentaba dar solución a lo que se entiende por «régimen jurídico de la Administración» y, claro está, al problema conjunto de la reforma de la Función Pública⁶.

En el fondo de toda reforma administrativa existe una motivación, que no tiene por qué ser la misma en cada diferente etapa histórica. Buena prueba de ello fueron las explicaciones recogidas en la Exposición de Motivos de la LRJAE:

³ La LRJAE, entre otras, establece la necesidad de reorganización de las estructuras de la Administración del Estado para su adecuación «a las necesidades de la Nación», especificándose principios tales como la Coordinación o la Desconcentración de funciones.

⁴ La LPA establece claramente la necesidad de adoptar un criterio de unidad en el procedimiento para obtener rapidez, agilidad, flexibilidad, y asegurar las garantías del administrado, con un loable intento de acabar con el microcosmos de procedimientos administrativos; o, por ejemplo, la LRJAE consagra el principio de jerarquía normativa.

⁵ Y patente es el intento, que ha dado sus frutos, de profesionalizar y especializar ésta parcela de la Jurisdicción contenciosa en la propia LJCA.

⁶ Este proyecto fue retirado por el Gobierno el 10 de marzo de 1981, siendo ministro de la Presidencia el Sr. Pío Cabanillas Gallas. Puede verse un juicio crítico sobre el mismo en GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.: «Traectoria de la Reforma de la Función Pública Española», RAP 104 (1984), págs. 195 y ss.

«... De una parte se registra un aumento sensible de la actividad administrativa en determinados sectores, reflejo de la continua multiplicación de la riqueza nacional y del robustecimiento de la vida social del país; de otra, un efectivo repliegue de la intervención estatal en áreas a las que, debido a las circunstancias adversas derivadas de nuestra Guerra de Liberación y de orden exterior, felizmente superadas, se vio obligada la Administración a extender temporalmente su acción tutelar...»

Estos razonamientos justificativos distan mucho de ofrecer un adecuado respaldo al desafío de la nueva reforma de la Administración pública que ahora viene propuesta desde los textos de Derecho positivo.

Parece obvio que el diseño constitucional de un nuevo tipo de Estado, diferente al concebido por el Régimen de las Leyes Fundamentales del General Franco, impone la exigencia de la reforma de la Administración pública. Independientemente de la denominación que otorguemos al Estado diseñado por la Constitución española de 1978, es clara su fuerte mediatización por el reconocimiento del derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades (art. 2), así como por la propia redistribución territorial del poder, recogida en los arts. 137 y ss.

Este fenómeno constitucional ya ha desplegado, desde el punto de vista del Derecho positivo, importantes consecuencias, puesto que la Ley 12/1983, de 14 de octubre, sobre el proceso autonómico, en sus arts. 22 y 23 dispuso algunos criterios y objetivos de la reforma de la Administración del Estado⁷.

⁷ Art. 22: «1. Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico se reestructurará la Administración del Estado, observando, en todo caso, los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público.

2. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados, cada seis meses, de las medidas de reforma que, en relación con los servicios de los Departamentos ministeriales y Organismos de ellos dependientes, hayan adoptado en el período inmediatamente anterior para acomodar su estructura a las exigencias del proceso autonómico.

Art. 23: «La reforma administrativa a que se refiere el artículo anterior atenderá primordialmente a los siguientes criterios y objetivos:

a) Reorganizar los servicios de los Departamentos ministeriales y Organismos de ellos dependientes para acomodarlos a las funciones que, de acuerdo con el concepto autonómico, sigan perteneciendo a los mismos.

b) Supresión de las estructuras de gestión que resulten innecesarias y, en su caso, su reconversión en los servicios de coordinación, planificación, inspección y documentación que resulten imprescindibles.

c) Reestructuración de la Administración periférica de acuerdo con

Junto a este específico ámbito de reforma de la Administración del Estado, nos encontramos con la necesidad insoslayable de montar un nuevo tipo de Administración territorial, precisamente, la de las Comunidades Autónomas. Es indudable que también se encuentra dentro de la idea de reforma de la Administración la necesidad de crear «ex novo» un tipo específico de Administración pública, que tendrán que llevar a cabo tanto el Estado, en virtud de su competencia exclusiva para establecer «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149, 1, 18, C.E.), como cada Comunidad Autónoma, en virtud de su propio Estatuto de Autonomía y de las bases a desarrollar⁸.

Ambos aspectos, reforma de la Administración central del Estado y necesidad de creación de la Administración por las Comunidades Autónomas, están dando lugar a la toma de importantes medidas en relación con la Función Pública, como pone de manifiesto, por ejemplo, la larga, y no exenta de problemas, Disposición Transitoria Octava de la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública⁹.

No puede olvidarse tampoco, desde esta idea de reforma de la Administración pública, el problema de las Administraciones locales. El reconocimiento de autonomía, por parte de la Constitución (arts. 137 y 140), a municipios y provincias, también ha obligado a replantearse la Administración Local desde la perspectiva obligada de fijar un equilibrio competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales,

los criterios anteriores, con supresión de las Delegaciones ministeriales y reagrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del Gobernador civil, que será el único delegado de la Administración del Estado en las provincias, asistido de los órganos de apoyo necesarios.

Se exceptúan de la regla anterior las Delegaciones de Hacienda.

d) Los servicios periféricos situados en la actualidad en el escalón regional o cuyo mejor nivel de rendimiento sea supraprovincial, se reestructurarán conforme a los criterios establecidos en los párrafos anteriores bajo la autoridad del Delegado del Gobierno.

⁸ La relación entre el problema planteado por el desarrollo del Título VIII de la Constitución y la necesidad de reforma de la Función Pública, ha merecido ya la atención de numerosos autores. Puede verse una bibliografía escogida en JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Algunas observaciones sobre la burocracia emergente de las Comunidades Autónomas», Revista Vasca de Administración Pública, n.º 5 (1983), pág. 132, nota 2.ª.

⁹ Véase en TORNOS MAS, JOAQUÍN: «La Función Pública en las Comunidades Autónomas», Revista Vasca de Administración Pública n.º 7 (1983), los problemas que, de hecho, condicionan la propia competencia legislativa de las Comunidades Autónomas: «La transferencia de funcionarios, el personal contratado por la Comunidad autónoma, y la estructura legislativa de la Comunidad Autónoma», págs. 121 a 127.

lo que, naturalmente, involucra al régimen de los funcionarios de las Administraciones locales ¹⁰.

El tema de la reforma de la Administración pública admite diferentes enfoques; no puede olvidarse la crisis económica en que venimos viviendo desde hace algunos años, ni la declaración del art. 1 de la Constitución: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho ¹¹, «pero hemos preferido acercarnos al problema desde la perspectiva más restringida del nuevo modelo territorial del Estado, porque ello, a nuestro juicio, resalta con mayor espectacularidad la evidencia de una nueva visión de la Función Pública, y porque explica, en buena medida, la tradicional conexión entre reforma de la Administración pública «versus» reforma de la Función Pública.

Una vez más, la aparición de un nuevo texto constitucional nos sitúa frente a la relación del Derecho Administrativo con el Derecho Constitucional, relación que ha recibido dos orientaciones precisas, magistralmente extractadas en las famosas frases de Otto Mayer: «Derecho Constitucional pasa, Derecho administrativo permanece» (1923), y de Fritz Warner: «Derecho Administrativo como Derecho Constitucional concretado (o concretizado)» (1959) ¹². Y, como se ha dicho recientemente: «la elaboración y publicación de la Constitución de 1978 va a incidir notoriamente sobre este panorama, rectificando las coordenadas en las que habrá de llevarse a efecto la reforma del funcionariado. No se trata ya de apuntalar una legislación anticuada ni de llenar lagunas cada vez más ostensibles, sino de poner manos a la

¹⁰ Puede verse, a este respecto, el artículo reciente de MARTÍN REBOLLO, LUIS: «La Función Pública Local de cara a su reforma», REVL núm. 223 (1984), págs. 238 y 239; y BOCANEGRA SIERRA, R.: «La Función Pública en el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local», REVL, n.º 224 (1984).

¹¹ Puede verse al respecto el amplio enfoque de la idea de reforma de la Administración pública en relación a la Función Pública en FUERTES SUÁREZ, J. L.: «Función Pública, reforma administrativa y Estado Autonómico», Madrid 1980. Este autor señala cuatro puntos fundamentales que delimitan lo que denomina «nuevas perspectivas de la función pública: la Constitución y sus normas de directa aplicación; lo derivado del nuevo modelo político; lo derivado del nuevo modelo social; y lo derivado de la nueva situación económica», pág. 35 y ss.

¹² Este tema ha sido recobrado brillantemente, con un estudio de ambas expresiones, en GALLEGO ANABITARTE, A. : «Prelección: Derecho Público, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo», Derecho Administrativo Programa y Guía para su estudio, U.A.M., Madrid 1980, y bibliografía allí citada, especialmente en la nota 1.ª. También se recoge en el Prólogo al libro de MENÉNDEZ REXACH: «La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español», Madrid, 1979.

obra de configurar una Administración Pública y una Función Pública hechas a medida del texto constitucional»¹³.

Los efectos directos de la nueva reforma administrativa sobre la Función Pública ya se han dejado notar, de forma clara, en nuestros Boletines Oficiales: miles de funcionarios públicos transferidos desde la Administración del Estado a la de las Comunidades Autónomas, con expectativas de derechos, incentivos, derechos adquiridos, etc.; confusión en torno al vínculo jurídico entre las Administraciones públicas y los funcionarios de empleo; nuevas regulaciones especiales, como la contenida en la recién promulgada Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril¹⁴, y un largo etc. que demuestra cómo el poner en marcha los planteamientos constitucionales, en relación a la nueva planta territorial del Estado, ha provocado inmediatamente un nuevo entramado de situaciones en la Función Pública.

II.—UN ÚNICO ESTATUTO PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.—Ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 de 2 de agosto

Una de las características propias del sistema de la Función Pública española ha consistido en la fragmentación normativa que la ha regulado, piénsese que, antes de la entrada en vigor de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ya existía un inmenso caudal normativo: Ley de Funcionarios Civiles de 1964, Decreto-Ley de 30 de marzo de 1977; Ley de Incompatibilidades de 1980; Estatuto de los Funcionarios de Organismos Autónomos, Decreto de 24 de julio de 1971; además, de los estatutos especiales por efecto del artículo 5 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, el Decreto 3.046/77, y, aún más, alguna Ley autonómica sobre Función Pública, como la de la Comunidad Foral de Navarra, de 30 de marzo de 1983, etc.

Junto a este rasgo, hay que situar los grupos de servidores públicos —como los de seguridad social, de funcionarios militares, de las Cortes, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Administración de Justicia—, que constituyen un inmenso micro-

¹³ GONZALEZ-HABA GUIZADO, V.: Ob. cit., RAP n.º 104 (1984), página 179.

¹⁴ Prácticamente entregado este trabajo, ha aparecido la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, no pudiéndose incorporarla al mismo. Pero puede verse en concreto, BOCANEGRA SIERRA, R.: Ob. cit., REVL n.º 224 (1984).

cosmos de estatutos particulares de funcionarios. Por ello se ha podido decir que «si se piensa que la existencia independiente de estos Estatutos contribuía, de forma grave, a impedir una racional programación de efectivos en el seno de la Administración y a hacer en gran parte inoperante un organismo como el Registro de personal, de cuya inscripción todos estos funcionarios estaban exceptuados y que podría haber resultado decisivo en el cumplimiento de la normativa sobre incompatibilidades»¹⁵.

A partir de la Constitución española de 1978, la situación ha intentado ser remediada por casi todos los anteproyectos o proyectos de Ley que abordaban la reforma de la Función Pública. Quizás, de entre todos, el que mejor reflejó dicho intento fue el conocido proyecto de Fraile Clivilles, el cual, en su memoria explicativa indicaba, con respecto a las exclusiones del Estatuto de 1964¹⁶ que:

«De tales exclusiones, en la Base I del presente Proyecto de Ley sólo se mantiene la de los funcionarios de la Administración de Justicia, por imperativo de lo dispuesto en el art. 122 del texto Constitucional, al tiempo que amplía la excepción a cuantos Estatutos singulares el citado texto alude: Funcionarios militares (art. 8), personal de las Cortes (art. 67)¹⁷, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 97)¹⁸.

El proyecto de Ley, sin embargo, pretende que esta excepción no sea completa, al establecer que aquellos Estatutos singulares deberán acomodarse a sus propios principios y directrices, aspiración perfectamente justificada por el carácter omnicomprendivo que posee la expresión «funcionarios públicos», utilizado en el ya citado artículo 103 del texto Constitucional»¹⁹.

Este proyecto de Ley también establecía una normativa básica «común» para los funcionarios de la Administración Local y de las Comunidades Autónomas.

¹⁵ En FRAILE CLIVILLES, M.: «Memoria y Anteproyecto del Estatuto de la Función Pública», INAP 1978, Madrid, pág. 19.

¹⁶ Estas exclusiones son: a) los funcionarios que están al servicio de la Administración de Justicia; b) los de Organismos Autónomos; c) los que no perciben sus sueldos o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, funcionarios de las Administraciones Locales y funcionarios de arancel.

¹⁷ Debe querer decir art. 72 de la Constitución.

¹⁸ Debe querer decir art. 104-2 de la Constitución.

¹⁹ FRAILE CLIVILLES, Ob. cit., págs. 17-18.

Pues bien, la técnica seguida por la Ley 30/1984 parece identificarse plenamente con las aportaciones del Proyecto Fraile Clivilles, toda vez que establece, en su art. 1, 1, 2, un ámbito de aplicación común a los funcionarios de la Administración del Estado, de la Administración Institucional y de la Seguridad Social; dicho artículo establece que:

- «1. Las medidas de esta Ley son de aplicación:
 - a) Al personal de la Administración Civil del Estado y sus Organismos autónomos.
 - b) Al personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos autónomos.
 - c) Al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social.
2. En aplicación de esta Ley podrán dictarse normas específicas para adecuarla a las peculiaridades del personal docente e investigador, sanitario, de los servicios postales y de telecomunicación y del personal destinado en el extranjero».

De acuerdo con este precepto, es claro que la aplicación del Estatuto provisional contenido en la Ley 30/1984 excluye a los Funcionarios de la Administración de Justicia, Funcionarios Militares, personal de las Cortes y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, todo ello como consecuencia de disposición expresa de la Constitución: arts. 122,8; 72 y 104-2.

Ciertamente, la unificación estatutaria que lleva a cabo la Ley 30/1984 consigue una importante reducción del microcosmos estatutario y, lo que es más valorable, constituye una fuerte homogeneización de los funcionarios de la Administración del Estado, largamente perseguida, haciendo operativo el principio de igualdad recogido en el art. 14 de nuestra Constitución.

No obstante, y a diferencia del proyecto de Ley comentado, falta en la Ley 30/1984 una expresa referencia a la acomodación de los Estatutos singulares, por mandato constitucional, a los principios contenidos en la misma, lo cual, sin embargo, se enlaja con una disposición supletoria, la contenida en el art. 1,5:

«La presente Ley tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones públicas no incluidas en su ámbito de aplicación».

2.—Las Bases del régimen estatutario de los Funcionarios Públicos

Este ámbito de aplicación fijado por la Ley nos pone de manifiesto, una vez más, que la Función Pública española se configura en grandes bloques: Administración Civil del Estado, Administración de Justicia, Administración Militar, y, además, Administración Autonómica y Local, ambas con una clara tendencia a poseer su propio grupo de normas que regulen cada ámbito específico.

Por todo ello, esta regulación provisional se ha visto obligada a abordar la aprobación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de las Administraciones públicas, como consecuencia del mandato contenido en el art. 149.1,18 de la Constitución, que las otorga como una competencia exclusiva del Estado.

La Ley 30/1984 ha seguido la pauta marcada por nuestro Tribunal Constitucional para fijar las bases del régimen estatutario, es decir, «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución»²⁰. Así pues, y a falta de una decisión del Tribunal Constitucional, la Ley ha fijado como normativa básica, aplicable a todas las Administraciones públicas, los siguientes aspectos:

a) la Competencia en favor del Gobierno para aprobar las necesidades de personal, además de los criterios de la oferta pública de empleo de todas las Administraciones públicas;

b) la configuración del Consejo Superior de la Función Pública como órgano superior de coordinación y consulta de la política de la Función Pública, y la composición del mismo;

c) la configuración de la Comisión de Coordinación de la Función Pública como órgano competente para coordinar la política de personal entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas;

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, sobre regulación de régimen local. En esta misma línea se han manifestado otras Sentencias, como la de 16 de noviembre de 1981 o, más recientemente, las de 28 de abril y 20 de mayo de 1983. Desde luego, sin estar perfecta y definitivamente perfilado este concepto constitucional de bases o normativa básica, parece haberse impuesto la concepción material sobre la puramente formal. Véase una crítica de esta orientación especificada para la materia de la Función Pública en TORNOS MAS, J.: Ob. cit., págs. 138 y 139.

d) la Ordenación de la Función Pública de las Comunidades Autónomas y la regulación de la situación de los funcionarios transferidos a las mismas;

e) Registros de funcionarios, necesidad de consignación presupuestaria de las plantillas del personal al servicio de cada Administración pública, necesidad de relacionar los puestos de trabajo, movilidad de los funcionarios. Y la calificación y sustanciación de la oferta pública de empleo;

f) la selección de personal;

g) la forma de provisión de puestos de trabajo;

h) la articulación de la carrera administrativa;

i) los conceptos retributivos y la determinación de la cuantía de los mismos;

j) la clasificación de Cuerpos y Escalas de los funcionarios, así como su ordenación y funciones;

k) las situaciones de los funcionarios;

l) el régimen disciplinario;

m) Seguridad Social;

n) la fijación de la edad de jubilación forzosa;

ñ) y normas contenidas en las Disposiciones Adicionales 3.^a (2 y 3); 4.^a; 12.^a y 15.^a, y Transitorias 2.^a, 8.^a y 9.^a.

Esta delimitación de las bases ha incidido directamente en el concepto de lo que ha de entenderse por «régimen estatutario de los funcionarios», expresión contenida en el art. 149,1.18.

Hasta ahora, se ha venido resolviendo el problema de la fijación de la idea de régimen estatutario desde la óptica de la diferenciación entre la relación de servicio y la orgánica²¹; es decir, y como apunta Tornos Mas: «lo que la Constitución trata de garantizar, es el trato común de los funcionarios, como individuos, ante las diferentes Administraciones, y para ello impone unos principios comunes en la relación de servicio», esto es lo que debe llenar de contenido la expresión «régimen estatutario»²², mientras que, aún con las matizaciones necesarias de todo lo derivado de la expresión «régimen jurídico de las Administraciones públi-

²¹ Entre nosotros es clásica ya la construcción aportada por GARCÍA-TREVIJANO FOS: Ob. cit., Tomo II, Vol. I, págs. 178 y ss.: «el hecho de superar una prueba establecida por el sistema de méritos hace nacer inmediatamente una relación de servicio, de la cual se derivan derechos y obligaciones; pero la relación orgánica no aparece mientras no se incruste dicho titular en un órgano determinado», pág. 180.

²² En definitiva, derechos económicos y no económicos, deberes, situaciones, acceso a la Función Pública, formación, incompatibilidades, extinción de la condición de funcionario.

cas», también contenida en el art. 149.1,18 de la Constitución, la relación orgánica hace referencia al nexo entre el titular del órgano y la Administración en que está encuadrado, debiendo ser de competencia de ésta todo lo relativo a dicha situación. Y, por lo tanto, se encontraría fuera de la expresión «régimen estatutario» y dentro de la idea de materia organizativa²³, más propia del contenido competencial de cada estructura del Estado: Central, Autónoma y Local.

A pesar de las ya consolidadas aportaciones doctrinales y de los planteamientos de «lege ferenda» recientemente aparecidos²⁴, la Ley 30/1984 ha seguido otros derroteros distintos, puesto que las normas básicas que contiene hacen referencia a tres tipos de cuestiones:

A.) Normas de carácter orgánico y competencial, esto es, lo referente a las competencias del Gobierno, el Consejo Superior y la Comisión de Coordinación de la Función Pública.

Aún comprendiendo que era absolutamente necesario abordar con urgencia esta cuestión desde el punto de vista legislativo, no es menos cierto que su ubicación en una Ley de Función Pública es incorrecta, puesto que hubiera sido más apropiado situarla en la Ley de Régimen Jurídico, para «arbitrar los instrumentos necesarios que permitan sustituir la tradicional «política por reacción» que ha caracterizado la actuación administrativa, limitándola a parchear problemas muchas veces ya insolubles, por una «política de plan» que permita en lo posible anticipar lo que va a suceder y «adoptar las opciones adecuadas»²⁵. En efecto, el contenido positivo de una gran Ley de Régimen jurídico ha de hacer obligada referencia a los Organos Superiores de Gobierno y Administración, como es el caso de los aludidos en estas normas básicas que comentamos²⁶. Este enfoque demuestra hasta qué

²³ Véase, recogiendo la polémica de forma sincretizada, TORNOS MAS: Ob. cit., págs. 140 y 141.

²⁴ Véase, MUÑOZ MACHADO: «Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas», D.A. n.º 182 (1979), págs. 101 a 103; BAENA DEL ALCAZAR: «La Función Pública en la Constitución y en las Leyes Orgánicas», en el libro colectivo «Administración y Constitución», libro homenaje a Mesa Moles, Madrid 1982, págs. 66 a 70; TORNOS MAS: Ob. cit., págs. 140 y 141 y bibliografía allí citada; etc.

²⁵ MENÉNDEZ REXACH, Ángel: «Ley de la Administración Central del Estado», (Cuadernos de Documentación, Instituto Nacional de Prospectiva), Madrid 1980, pág. 14.

²⁶ Sobre la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, véase, MENÉNDEZ REXACH, A.: Ob. cit., y la bibliografía allí citada y comentada. También, MARTÍN REBOLLO, L.: «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno», R.A.P. n.º 89 (1979).

punto la reforma de la Administración pública y la reforma de la Función Pública están conectadas y dependen entre sí, y cómo, para una verdadera reforma del régimen de nuestros funcionarios, se hace necesario resolver previamente el problema del régimen jurídico de las Administraciones públicas, lo cual es básico, de acuerdo con lo dispuesto en el propio artículo 149,1,18 de la Constitución.

B.) Normas básicas reguladoras —de algunos aspectos— de la relación orgánica del funcionario con las Administraciones públicas. En general, son aquellas que hacen referencia a la política de personal, en gran medida reservada al Gobierno, o a la ordenación de la adscripción y funciones de los Cuerpos y Escalas (art. 26).

También pertenece a este gran grupo el art. 11 de la Ley, si bien, en realidad, no es más que un pretexto superfluo o, mejor aún, una cláusula de estilo, ya que la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas son el resultado de conjugar la Constitución (arts. 148 y 149) y los propios Estatutos de Autonomía, con la excepción de los supuestos del art. 150 de la propia Constitución. La expresión «Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar mediante Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia», a primera vista, parece un mandato delegativo en favor de las Comunidades Autónomas, pero no es más que una reiteración. Puede traerse aquí como ejemplo, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que en su art. 8 dispone: «En el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de: ... 10.º Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local»²⁷.

En realidad, este artículo sólo posee virtualidad dentro de la idea de Ley marco, contenida en el art. 150 de la Constitución, para aquellas Comunidades Autónomas que no recojan expresamente la competencia sobre el estatuto de sus funcionarios, como es el supuesto del Estatuto de La Rioja, de Murcia, Castilla-León, entre otros.

²⁷ En esta misma línea: art. 32,2 del Estatuto de Canarias; art. 11,3 del Estatuto de Baleares; art. 32, Uno del Estatuto Valenciano; El Estatuto Vasco (art. 10,4), la configura como competencia exclusiva, pero en el marco del art. 148,1,18 de la Constitución Española; art. 10,2 del Estatuto Catalán, etc.

C.) Normas propias de la relación de servicio. Son las más abundantes dentro de las contenidas como básicas, y, como ya se ha señalado, persiguen situar a todos los funcionarios dentro de un régimen homogéneo que garantice el principio de igualdad.

De esta forma, la Ley 30/1984 ha provocado una importante ampliación del concepto de régimen estatutario de los funcionarios públicos²⁸, desbordando las previsiones doctrinales más recientes y, sin duda, haciendo más difícil aún una correcta categorización del régimen jurídico de los funcionarios públicos.

III.—LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

Uno de los grandes problemas que ha venido arrastrando nuestra Función Pública ha consistido en la falta de profesionalización de los funcionarios públicos. La Ley de Funcionarios de 1964 propició el marco necesario para que se llegara a esta situación de desprofesionalización, al permitir un gran número de figuras distintas a la del funcionario de carrera²⁹, al no vertebrar una auténtica carrera administrativa³⁰, al regular exiguamente el sistema de incompatibilidades —problema que, en realidad, no fue resuelto por la Ley 20/1982 de incompatibilidades en el sector público—, y, por último, al contener una regulación intrincada e insuficiente de las retribuciones de los funcionarios, afortunadamente mejorada por el Decreto-Ley 22/1977.

²⁸ En realidad, se ha seguido la técnica, ya clásica en nuestro Ordenamiento jurídico, consistente en constituir una norma específica como núcleo central de lo que se entiende como Estatuto General —es decir, un conjunto de normas que forman un todo armónico—, incluso por su carácter supletorio general. Sobre este aspecto puede verse, GARCÍA-TREVIJANO FÓS: *Ob. cit.*, Tomo III, Volumen I, págs. 268 y 269.

²⁹ Véase PORRAS ORUE: «En torno a una posible reforma de la vigente legislación de los funcionarios civiles del Estado», en *Jornadas Administrativas del INAP*, Madrid 1978, págs. 29 y ss.; refiriéndose concretamente a esta cuestión, señala que: «Me estoy refiriendo fundamentalmente a las figuras del interino; del contratado de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo; del personal varío y sin clasificar; del personal eventual para puestos que no son de confianza o asesoramiento especial, y, por último, del personal contratado en régimen de Derecho Laboral que ha surgido como consecuencia del desarrollo de los programas de inversiones del Estado y que de una manera esporádica primero y luego, más constante, ha realizado funciones reservadas a funcionarios del Estado», pág. 30.

³⁰ Véase, ROSADO PACHECO, S.: «La Carrera administrativa en la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del personal al Servicio de las Administraciones públicas de Navarra», *Revista La Ley*, Madrid, 7 de febrero de 1984.

Aunque, a nuestro juicio, éstas son las cuestiones fundamentales que subrayan el problema de la profesionalización de los funcionarios, es necesario reconocer la existencia de otras ramificaciones de la cuestión, en aspectos tan concretos como la propia selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios, así como en la despolitización de la Función Pública³¹.

La pregunta que es necesario plantear consiste en saber si se han instrumentado algunos medios, por parte de nuestro ordenamiento jurídico, para resolver el problema concreto de la desprofesionalización de los funcionarios públicos. La respuesta es positiva, y puede ser reconducida a los siguientes aspectos: el intento de eliminación de la llamada «Administración Paralela», la carrera administrativa y el sistema de incompatibilidades.

1.—El intento de eliminación de la llamada «Administración Paralela»

El primer paso se dio con el Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, el cual, en sus Disposiciones Adicionales 1.^a y 2.^a, estableció la prohibición de nombrar nuevos funcionarios interinos, aunque los que poseían tal condición al entrar en vigor la norma podían continuar como tales hasta la ocupación de la plaza por un funcionario de carrera. No obstante, se exceptuó esta medida en el ámbito de la Administración docente y, con posterioridad, en la Penitenciaria y Sanitaria.

Así mismo, esta norma impuso límites estrictos a la contratación de personal en régimen de derecho administrativo, configurando el supuesto solamente para casos urgentes, siendo los contratos improrrogables y no renovables, con una duración máxima de un año.

Por último, los funcionarios eventuales se ligaron expresamente, en cuanto a su relación con la Administración, a la propia permanencia del cargo político que les designó.

³¹ Sobre ello véase, GONZALEZ-HABA GUIASADO, V.: «Visión prospectiva de la Función Pública española», en Documentación Administrativa, n.º 170 (1976), págs. 42 y ss., y la cita en él contenida en la pág. 54, nota 67, de Salustiano del Campo sobre el problema de la politización y la interinidad: «la estabilidad en el empleo es una conquista imprescindible de la sociedad moderna frente al arbitrio del poder político, y ahora nuestros organismos públicos están repletos de funcionarios interinos o contratados con pocos o ningún derecho, salvo el de cobrar y pendientes a menudo para esto de la firma de un contrato... mensual. Sobre todos ellos flota un abstracto y gigantesco dedo, capaz de reducirlos a la cesantía, como si Galdós viviera aún».

Al mismo tiempo, y con el claro objetivo de dar una salida digna al gigantesco número de funcionarios interinos y contratados, el Decreto-Ley autorizó a que, durante un término de cinco años, se reservara un número porcentual de plazas en las convocatorias de las pruebas selectivas a favor de los mismos³².

Esta política, iniciada por el Decreto-Ley 22/77, se ha visto respaldada por las medidas instrumentadas en la Ley 30/1984; en concreto, su Disposición Adicional cuarta ha prohibido la celebración de contratos de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo, y sólo admite, con carácter excepcional, su celebración para trabajos específicos, concretos y no habituales.

Este paso definitivo dado por nuestro ordenamiento jurídico para acabar con la denominada «Administración paralela», ha sido completado por un intento de racionalización, contenido en la Disposición Transitoria sexta, que ordena al Gobierno realizar la clasificación de las funciones desempeñadas hasta ese momento por el personal contratado administrativo, con el objeto de determinar qué puestos han de ser desempeñados por funcionarios de carrera y cuáles por personal laboral.

De nuevo, como en el supuesto del Decreto-Ley 22/1977, se recurre a una suerte de turno restringido encubierto que, en la medida de lo posible, pueda paliar el cúmulo de los graves problemas humanos planteados siempre en estas situaciones, y que se dulcifica con el expreso reconocimiento de la Disposición Final primera del derecho a la indemnización para el personal contratado que quede fuera de la Administración Pública.

2.—La carrera administrativa

La carrera administrativa es una de las más viejas aspiraciones de los funcionarios públicos de nuestro país. Por fin, en la norma estatutaria básica contenida en la Ley 30/1984, se contempla por primera vez, aunque con otra denominación: «Pro-

³² Ese plazo de cinco años se prorrogó en un año por el art. 6 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre. Por otro lado, la Disposición Adicional segunda de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, estableció, para todas las pruebas de acceso que se convocaran, un número porcentual de plazas a cubrir por el personal eventual, interino o contratado. Esta Disposición Adicional fue desarrollada por el Decreto 524/1979, de 20 de febrero. Hay que señalar también que la Disposición Transitoria 3.^a del Decreto-Ley 12/1979, de 3 de agosto (luego Ley 28/1980, de 10 de julio) suspendió temporalmente los efectos de la Ley 70/1978, entendiéndose que su Disposición Adicional 2.^a entró en vigor a partir del 1 de febrero de 1979.

moción profesional». Aún valorando positivamente la deseada aparición de la figura, no deja de producir una gran perplejidad la raquítica regulación de la misma.

La carencia más notable en la norma comentada, consiste en una absoluta ausencia de toda definición legal de la carrera administrativa, a diferencia de otros estatutos, como el contenido en la Ley 13/1983 de 30 de marzo, de la Comunidad Foral de Navarra, que expresamente dispone en su art. 14 que la carrera administrativa consiste en la promoción (de los funcionarios públicos) de un determinado nivel... a los niveles superiores y en el ascenso de grado y categoría dentro de cada nivel»³³.

Únicamente la denominación del art. 21 de la Ley, «promoción profesional», nos proporciona un indicio para pensar en el principio clásico de la carrera administrativa, en la aportación fundamentalmente francesa³⁴, que se da en conocer como «la progresión del funcionario», lo cual supone la aceptación de que la trayectoria del funcionario puede mejorar y seguir un ritmo ascendente, no sólo en lo puramente económico, sino también en lo profesional³⁵.

Pero, parece claro que esa promoción o ascenso de la carrera administrativa sólo es posible dentro de cada Grupo —estos Grupos son los herederos de los Cuerpos Generales que se contenían en el art. 23 de la Ley de Funcionarios de 1964—, puesto que la redacción del art. 22 (Fomento de la promoción interna) hace pensar en el llamado «ascenso extracorporativo», a través de turnos restringidos o reservas de plazas, lo que supone una desvirtuación del sentido verdadero de la carrera administrativa.

Sin embargo, el otro gran principio en que se asienta un correcto entendimiento de la carrera administrativa, afortunadamente, se ha visto presente en la regulación; nos referimos al «principio de consolidación», entendido como el mantenimiento de las posiciones e hitos obtenidos por el funcionario público sin la posibilidad de reversibilidad. El principio aparece como «la garantía del nivel del puesto de trabajo» (art. 21,2).

³³ Hay que admitir que los conceptos de nivel, grado y categoría en el Estatuto Foral nada tienen que ver con los de grado, nivel y grupo de la Ley 30/1984 que venimos comentando. Véase sobre la carrera administrativa en el Estatuto Foral, ROSADO PACHECO, S.: Ob. cit.

³⁴ Véase, CHARLES BEBBASCH: «Ciencia Administrativa, Administración pública», Madrid 1975 (ENAP), pág. 377; y, GAZIER, F.: «La Fonction Publique dans le monde», París, 1952, págs. 139 y ss.

³⁵ Véase, GONZÁLEZ-HABA GUIASADO y ALVAREZ RICO: «La carrera administrativa», Documentación Administrativa, núm. 164 (1975), pág. 116, en general estos autores siguen la aportación básica de la doctrina francesa.

La regulación de la carrera administrativa se fundamenta en cuatro conceptos diferentes: el Grupo de clasificación de los Cuerpos y Escalas, regulado en el art. 26, el puesto de trabajo, el nivel y el grado personal.

La Ley prevé la articulación de los cinco Grupos (del E al A) en intervalos de Niveles del 1 al 30 y, además, que cada puesto de trabajo estará clasificado dentro de esos niveles, poseyendo cada funcionario un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles citados. El funcionario saltará del nivel inferior al superior en tanto mejore su grado personal, bien por la vía de la antigüedad (por el desempeño de un puesto de trabajo durante dos años continuados) o por la vía del mérito, es decir, como dispone el precepto, «mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos que se determinen por el Gobierno o, en el ámbito de sus competencias, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el pleno de las Corporaciones Locales» (art. 21,1,f).

Otro gran problema que plantea esta regulación consiste en no establecer qué son el nivel y el grado personal a que nos hemos referido, ni tampoco sus efectos. El nivel parece apuntar al ritmo ascendente en lo puramente económico —progresión económica—, como así lo diseñó el Decreto-Ley 22/1977. Por su parte, el grado personal, conocido tradicionalmente en nuestro Derecho como «categoría», hace referencia a los requisitos exigidos para el desempeño del puesto de trabajo y la cualificación profesional; en definitiva, el grado vendría a ser el cauce a través del cual el funcionario accede a puestos de trabajo de mayor responsabilidad y más cualificados, es decir, progresión en lo profesional.

3.—El sistema de incompatibilidades

La aparición, en los últimos años, de una fuerte crisis económica con efectos graves en la política de empleo, la propia presión de la opinión pública, la exigencia democrática de reconstruir una Administración pública transparente y honesta, y, sobre todo, la preocupación por elevar el rendimiento y eficacia de los servidores públicos, han venido a plantear la necesidad de configurar un nuevo sistema de incompatibilidades más estricto que el contenido en la Ley de Funcionarios de 1964.

El primer hito lo constituyó la Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público. En honor a la verdad, esta norma estaba predestinada al fracaso y, como con razón se

ha afirmado, parecía más una ley de compatibilidades, puesto que no imponía prácticamente ningún límite a la compatibilidad de la función pública con el ejercicio de actividades privadas: únicamente diseñaba unas restricciones de carácter retributivo a la hora de desempeñar dos puestos en la Administración Pública. El criterio fundamental de incompatibilidad consistía en una cierta incompatibilidad de sueldos.

No obstante, esta norma aportó un aspecto positivo de cierta relevancia al diseñar un procedimiento administrativo, de carácter informativo, que ha puesto en manos de la Presidencia de Gobierno un gran número de datos que ha permitido evaluar el alcance real de la situación de pluriempleo en nuestra Administración pública.

Todo ello ha permitido la promulgación de una Ley de incompatibilidades mucho más rigurosa, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que, junto a la Ley Orgánica de Incompatibilidades del Personal al Servicio del Tribunal Constitucional, Poder judicial, Tribunal de Cuentas y Consejo de Estado, la de Incompatibilidades de Altos cargos, y la muy próxima de Diputados y Senadores³⁶, ha cerrado el sistema de incompatibilidades de todos los servidores públicos en nuestro Ordenamiento jurídico.

La Ley no viene sólo a cumplimentar el mandato del art. 103.3 de la Constitución, sino que además ha de entenderse que se trata de legislación básica del Estado, en virtud de lo dispuesto en el tantas veces citado art. 149,1,18 de dicho texto, y así se desprende claramente del pequeño Preámbulo que acompaña a la misma. Aún a pesar de lo dicho, el art. 1, al regular el ámbito de aplicación de la ley, no ofrece ningún género de dudas, puesto que en él se encuentra todo el personal de todas las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

Esta nueva regulación del sistema de incompatibilidades descansa sobre tres principios claves:

a) Incompatibilidad para el desempeño de más de un puesto de trabajo en el sector público. Este aspecto viene reforzado, además, por una amplia consideración de lo que ha de entenderse por sector público, al incluirse desde los cargos electivos hasta puestos en entidades colaboradoras y concertadas con la Seguridad Social.

³⁶ Que ha sido declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 72/7984, de 14 de VI, y que está siendo tramitada de nuevo dentro de la Ley orgánica del Régimen Electoral General.

Al mismo tiempo, la incompatibilidad con un segundo puesto de trabajo se complementa con la prohibición expresa de percibir más de una remuneración³⁷ con cargo a cualquiera de los presupuestos de las entidades públicas. En definitiva, se articula una incompatibilidad de sueldo o económica y una incompatibilidad de cargo o funcional; es decir, el funcionario puede desempeñar un único puesto público y percibir una sola retribución.

b) La tendencia a que cada funcionario preste sus servicios con plena dedicación, lo que se traduce en una prohibición absoluta para compatibilizar los supuestos excepcionales contemplados en la Ley para todos aquellos funcionarios que comparten la percepción de complementos específicos y los retribuidos por arancel.

c) La imparcialidad en el desempeño de la Función Pública y la búsqueda del interés general, que matiza el desempeño de actividades privadas, por parte del funcionariado, haciéndolas incompatibles si impiden o menoscaban el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometen su imparcialidad o independencia.

³⁷ También la Ley 53/1984 contempla un amplísimo concepto de remuneración, puesto que se entiende por tal «cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional».