



EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Al cumplirse ahora cuarenta años de la elaboración de nuestra Constitución, pienso que merece la pena recordar cómo fueron los debates referentes a los artículos que tratan de la función pública, quienes fueron sus protagonistas y que posiciones mantuvieron.

Pocos son, ciertamente, los artículos del texto constitucional que tratan de la función pública y los debates sobre la misma no tuvieron un especial apasionamiento, pero interesa analizarlos

con algún detenimiento, porque de tales disposiciones constitucionales derivaría luego toda la legislación sobre la materia y en ellas han debido fundamentarse las políticas llevadas a cabo a partir de la entrada en vigor del texto constitucional.

Dos normas fundamentales regulan el estatuto de los funcionarios públicos en nuestra Constitución, la que define específicamente el modelo de función pública en que nuestro sistema se inserta y la que establece, en un Estado Autónomo, como competencia exclusiva del Estado la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

El estatuto de los funcionarios

El Título IV del texto constitucional se subtitula "**Del Gobierno y de la Administración**", y en su artículo 103 se refiere de manera concreta a la función pública, ofreciendo de ella una regulación no extensa pero si suficiente. Los dos primeros párrafos del precitado artículo definen la Administración y sus normas, y el tercero establece:

"La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones"

Interesa analizar cuál fue el proceso que culminó con este texto que figura en nuestra Norma fundamental y que define la regulación constitucional de la función pública.

En el Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia elegida en el seno de la Comisión Constitucional, creada por acuerdo del Congreso el día 27 de julio de 1977, se estableció un artículo 101, que luego daría lugar al texto definitivo que estamos analizando. Su apartado tercero decía:

"La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, establecerá el sistema de incompatibilidades y garantizará la imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones".

Se trataba de un texto más breve, coincidente con el definitivo en la regulación del estatuto, las incompatibilidades y la imparcialidad, calificada en este primer texto de **política**. El mismo, fue objeto, ya en la propia ponencia, de dos votos particulares, el primero formulado por el Diputado Sr.

Roca Junyent

, que consistía en añadir el párrafo

"las condiciones del ejercicio de su derecho a sindicación"

entre las cosas que necesariamente debía regular la ley, y el segundo formulado por los ponentes del Grupo Parlamentario de U.C.D., los Diputados Srs.

Cisneros Laborda, Herrero y Rodríguez de Miñón y Perez-Llorca y Rodrigo

, que proponía una redacción sustitutiva del mencionado párrafo tercero que dijera: "Una Ley Orgánica regulará el sistema de incompatibilidades y el Estatuto de los Funcionarios Públicos, con arreglo a los principios de profesionalidad, publicidad, y generalidad de los procedimientos de acceso a la función pública e imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones".

Destacar de la propuesta centrista, la mayor protección del sistema al requerirse una Ley Orgánica para el Estatuto funcional y la insistencia específica en los principios de profesionalidad, publicidad y generalidad en el acceso, demanda muy a tono con la pertenencia a altos cuerpos de la Administración de los Diputados proponentes.

Al texto que analizamos se formularon seis enmiendas, por parte de diversos Grupos Parlamentarios y diputados individuales. El Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya y el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, formularon una enmienda de idéntico contenido y motivación, que proponía añadir a la formulación de la ponencia la frase: **"sin que pueda derivarse perjuicio o ventaja alguna para los funcionarios por su afiliación política.**

Asimismo regulará el derecho de sindicación de los funcionarios"

. Estimaban los grupos proponentes que su enmienda era necesaria porque la redacción del proyecto no garantizaba suficientemente la libre participación de los funcionarios en la vida política y sindical.

El Grupo Parlamentario Vasco, propuso asimismo que se añadiera **"el derecho a su sindicación"** , porque entendía, que no había sido mencionada en el anteproyecto la regulación del ejercicio de un derecho como el de la sindicación de los funcionarios públicos. En el mismo tema incidía el Diputado Sr.

Soto Martín

del Grupo Parlamentario Comunista que se sumaba y apoyaba el voto particular de la Minoría Catalana, con objeto de que fuera el Parlamento quien decidiera el desarrollo del derecho de sindicación de los funcionarios públicos. En contraste con estas posiciones el Diputado Sr.

Ortí Bordás

del Grupo Parlamentario de UCD, proponía añadir un apartado al artículo que impidiera pertenecer a ningún partido político, mientras se hallasen en activo, a los jueces y magistrados, los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado, y **"los representantes diplomáticos y consulares en el extranjero"**, estableciendo asimismo que

"la Ley podrá también limitar su derecho de sindicación"

.

Finalmente el Diputado Sr. **Morodo Leoncio**, del Grupo Parlamentario Mixto, perteneciente al Partido Socialista Popular, se sumaba en una enmienda al voto particular que habían formulado los ponentes de UCD, pero añadiendo **"y transparencia de retribuciones"**

, con objeto, decía, de completar un aspecto tan importante como son las retribuciones de los funcionarios.

Como consecuencia de las anteriores enmiendas y votos particulares, la propia ponencia, en su informe a la Comisión de 17 de abril de 1978, propone una redacción nueva del apartado tercero del que ahora será artículo 95 del proyecto de Constitución del siguiente tenor:

"La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, las condiciones del ejercicio de su derecho sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones"

Justificaba la ponencia su nuevo texto afirmando que aceptaba el voto particular de Minoría catalana y la enmienda coincidente del Sr. **Soto Martín**, y en parte también las enmiendas de los Grupos Socialista y Vasco, al referirse concretamente al derecho de sindicación de los funcionarios, no aceptando en cambio la propuesta del Sr.

Morodo Leoncio

, por entender que su pretensión no era materia constitucional. Rechazó asimismo la enmienda del Sr.

Ortí Bordás

por entender que se contenía ya en otros preceptos constitucionales o por ser materia propia del desarrollo legal. No hacía mención alguna al voto particular de los ponentes de UCD, ni en lo que se refería a la necesidad de Ley Orgánica ni a los principios que debían regir el acceso a la función pública.

El 6 de junio deliberó la Comisión Constitucional del Congreso sobre el texto presentado por la ponencia. El Diputado Sr. **Cisneros Laborda** solicitó de la Presidencia que se sometiera a consideración una enmienda de viva voz, que iba a proponer el Diputado Sr.

Meilán Gil

, de su mismo Grupo de UCD. En la propuesta formulada por éste último se incluía, que la ley regulase también: "el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad". Se recogía ahora el problema planteado por los ponentes de UCD respecto al acceso a la función pública. Se opuso, sin demasiado entusiasmo, el Diputado socialista Sr.

Peces-Barba Martínez

, por entender que la nueva redacción ofrecida no aportaba nada nuevo al texto de la ponencia, y en idéntico sentido se manifestó el Diputado Sr.

Martín Toval

. Su inclusión fue sin embargo apoyada por el Diputado Sr.

Fraga Iribarne

, argumentado algo así como que el mérito y la capacidad predicados podían equilibrar el derecho a la sindicación reconocido en el artículo y que además la meritocracia venía a ser la concepción mixta de la que hablaban los clásicos al discutir sobre las formas monárquicas o democráticas. El Sr.

Meilán Gil

argumentó, que a su juicio era necesario que no pasase inadvertida en la Constitución la significación del problema del mérito y la capacidad como condiciones para el acceso a la función pública, que por otra parte ya recogía la Constitución de 1931.

Sometida a votación la propuesta "in voce" del Sr. **Meilán Gil**, el texto fue aprobado por 15 votos a favor y ninguno en contra, con 17 abstenciones. Es evidente que estaba ya funcionando el consenso, que permitió avanzar en la redacción del texto constitucional.

El dictamen de la Comisión Constitucional, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 1 de julio de 1978, incluía, como consecuencia del anterior debate, un apartado 3 del artículo 96 del texto constitucional con el siguiente texto:

"La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las condiciones del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones".

Este texto fue sometido al Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de julio siendo aprobado sin debate alguno. El resultado de la votación fue el siguiente: votos emitidos, 266; a favor, 259; en contra, tres; abstenciones, cuatro. Y como tal fue remitido al Senado.

En la tramitación en la Cámara Alta, se formularon al texto del Congreso seis enmiendas de contenido diverso. La formulada por el Senador Sr. **Xirinachs Damián** no modificaba el texto propuesto sino que lo incluía en la concepción confederal del Estado que defendió dicho Senador, añadiendo que los funcionarios de la Confederación serían nombrados en la proporción adecuada por cada uno de los Estados miembros.

El Grupo Parlamentario Socialista presentó tres enmiendas de casi idéntico contenido referidas al problema de la sindicación de los funcionarios. En la primera pretendía, pura y simplemente, que desapareciera del artículo la frase **"las condiciones del ejercicio de su derecho a la sindicación"**

argumentando que tal derecho se hallaba ya recogido en otro artículo; la segunda pretendía simplemente sustituir

"peculiaridades"

por

"condiciones"

, como ya rezaba en el artículo 26 que trata específicamente de los derechos sindicales y la última, añadía a la pretensión anterior, que el derecho a la sindicación fuera adjetivado como **"derecho a la libre sindicación"**

Finalmente, el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, formuló una enmienda con la intención de que se suprimiera la palabra "política" que adjetivaba a la imparcialidad, argumentando que la imparcialidad exigible a los funcionarios públicos no ha de ser tan solo de carácter político. El Senador de dicho grupo Sr. **Martín-Retortillo Baquer (D. Lorenzo)**, formuló a su vez una enmienda individual que añadía al texto propuesto por el Congreso la frase :

"la transparencia y publicidad de todo tipo de retribuciones"

, por entender el citado Senador que una de las lacras de la organización de la función pública ha sido la imposibilidad de saber con claridad la cantidad exacta que cobraban buen número de

funcionarios, por lo que a su juicio sería muy oportuno que la Constitución puntualizara la exigencia de claridad al respecto.

En el debate habido en la Comisión Constitucional del Senado el 6 de septiembre de 1978, el Senador Sr. **Ramos Fernández-Torrecilla**, retiró en nombre del Grupo Socialista dos de sus enmiendas, manteniendo únicamente la que pretendía que se sustituyera

"condiciones del ejercicio de su derecho a la sindicación"

por

"peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación"

, por entender que esta era la fórmula utilizada en el artículo 26, que regula el derecho de sindicación

con carácter general y que esa misma debía traerse a este artículo, ya que no se aceptaba su supresión pura y simple. La enmienda fue aceptada por la Comisión por asentimiento.

El Senador Sr. **Xirinachs y Damián** retiró también su enmienda, y fueron defendidas por el Sr. **Martin-Retortillo Baquer**, su enmienda individual y la de su Grupo Parlamentario, la primera argumentando que en la actual situación de la función pública española era muy conveniente que se pudieran conocer las retribuciones de todos los funcionarios y que ello era un tema muy importante, pues ni siquiera los Subsecretarios conocían las diferencias existentes entre los funcionarios de sus propios Departamentos. La argumentación fue replicada por el Portavoz Socialista Sr.

Ramos Fernández-Torrecilla

, coincidiendo en lo esencial con el proponente, pero entendiendo que tal principio no debía incluirse en la Constitución, sino en la ley ordinaria que regulase este asunto. Efectuada la votación, la enmienda fue rechazada por 17 votos en contra y tres a favor, con cinco abstenciones.

Pero con la enmienda número 66 del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes, sucedió, según puede verse en el Diario de Sesiones del Senado, número 50, página 2357, algo realmente curioso, pues habiéndose retirado por sus proponentes, fue incluida en el texto. Así, vemos que el Sr. **Martin-Retortillo Baquer**, procedió a su defensa argumentando que era obvio que la imparcialidad de los funcionarios no debe ser sólo política, sino que esa virtud debe predicarse de los más variados campos y de los más diversos ámbitos. A esta argumentación no replicó el Portavoz socialista y cuando se procedió a las votaciones, el Sr. Presidente de la Comisión, preguntó:

" La enmienda 66 del PSI, ¿se mantiene o se retira?"

, a lo que el Senador Sr.

Villar Arregui

, portavoz de dicho Grupo contestó :

" Se retira, señor Presidente"

. El Presidente añadió:

"Vamos a votar el texto del Congreso"

. Efectuada la votación del texto del Congreso fue, según relata el citado Diario de Sesiones, aprobada por unanimidad con 25 votos. Seguidamente el Presidente ordenó:

"Dese lectura del texto de todo el artículo 96"

. Procedió a ello el Vicepresidente de la Comisión, el Senador Sr.

De la Cierva y de Hoces

, y en la lectura de todo el artículo había desaparecido la palabra política que adjetivaba a la imparcialidad en el texto remitido por el Congreso y que la Comisión acababa de aprobar por unanimidad. Tal texto, que es el que finalmente figuraría en la Constitución, había incorporado una enmienda que había sido retirada.

El Boletín Oficial de las Cortes, número 157, de 6 de octubre de 1978, incorporaba el dictamen de la Comisión Constitucional del Senado, con el siguiente texto, que sería ya el definitivo:

"La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

Mantuvo como voto particular, el Senador Sr. **Martín-Retortillo Baquer** su enmienda al apartado tercero sobre la transparencia y publicidad de todo tipo de retribuciones. El voto particular fue defendido por su autor en la sesión plenaria del 30 de septiembre, incidiendo principalmente sobre la necesidad de constitucionalizar este principio en una Constitución prolija. Le replicó, oponiéndose, el Senador socialista Sr.

Sainz de Varanda Jiménez,

por entender que el tema no debía ser incluido en la Constitución. Efectuada la votación, fue rechazado por 112 votos en contra y 16 a favor, con 13 abstenciones. Seguidamente se sometió a votación el texto del dictamen que fue aprobado por 142 votos a favor y ninguno en contra, con una abstención.

La Comisión Mixta Congreso-Senado aceptó las modificaciones introducidas por la Cámara Alta y fijó como texto definitivo el que se había aprobado en la Comisión Constitucional del

Senado. En dicha Comisión el tema no fue objeto de debate alguno. [\[1\]](#)

La función pública en el nuevo Estado Autonómico

El artículo 149.1.18ª, establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre **"las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas;..."** . Esta disposición de gran importancia en nuestro entramado constitucional, por cuanto atribuye de manera exclusiva al Estado la facultad para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos no suscitó en el debate grandes polémicas.

Reseñar solamente que el ponente socialista, el Diputado Sr. **Peces-Barba**, formuló un voto particular al texto de la ponencia, que incluía una redacción igual a la que finalmente fue aprobada, solicitando que debía ser competencia de las Cortes la legislación exclusiva y del Gobierno y la Administración Central la ejecución directa de las siguientes materias:

"Estatuto jurídico de los funcionarios de la Administración Central del Estado y de los Entes institucionales dependientes de la misma"

. No volvió a insistir, en aras del consenso, el Grupo Parlamentario Socialista en esta posición en los sucesivos trámites parlamentarios, ni el asunto fue objeto de discusión y por tanto de fijación de posición.

Planteó enmiendas sobre este punto el Grupo Parlamentario Vasco del Congreso y el Grupo de Senadores Vascos, el primero con la pretensión de que la competencia que debía atribuirse fuera solamente **"las bases para el desarrollo de la legislación"**, con objeto de poder luego adaptar ésta a la peculiaridades y circunstancias de las diversas Comunidades Autónomas; y el segundo, retomando la posición socialista, reduciendo la facultad exclusiva del Estado a

"la Administración del Estado y la Institucional"

. No prosperaron las posiciones del nacionalismo vasco, que por otra parte tampoco dieron especial relevancia a su discrepancia en este punto.

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla

Senador por Toledo en las Cortes Constituyentes

^[1] El acta de las sesiones de esta Comisión no incluye más que los días en los que celebró sesión, sus asistentes y el texto final de Constitución que constituyó su acuerdo, pero no relata las deliberaciones. La afirmación que se contiene en el texto está sacada de las notas personales tomadas por el autor en aquellas sesiones.