

EL ESTATUTO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS SEGUN LOS REALES DECRETOS DE 1844 Y 1852

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—1. *Los Decretos de 1844 y 1852 sobre empleados públicos.*—2. *El momento político.*—II. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA REGULACIÓN.—3. *Personal de la Administración a que afecta la regulación:* A) Los Decretos de 1844. B) El Decreto de Bravo Murillo.—4. *Personal excluido.*—III. EL CONCEPTO DE EMPLEADO PÚBLICO.—5. *La terminología:* A) Hasta el siglo XIX. B) En los Decretos de 1844 y 1852.—6. *El concepto de empleado:* A) La definición. B) Empleados y subalternos.—7. *El empleado y la carrera administrativa:* A) El empleo como carrera. B) Empleo y comisión.—8. *Conclusiones.*—IV. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.—9. *Ingreso:* A) La supuesta originalidad del Decreto de 1852. B) Los Decretos de 1844 como precedente y modelo del de 1852. C) Autoridades a quienes incumbe el nombramiento.—10. *Categorías:* A) Fundamento. B) Las categorías en los Decretos de 1844 y 1852. C) Criterios definidores. D) Cambios de categoría. E) La autoridad clasificadora.—11. *Situaciones:* A) Activos y cesantes. B) La inamovilidad de los empleados.—V. DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.—12. *Derechos.*—13. *Deberes.*—14. *Responsabilidad.*—15. *Sanciones.*—VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

I. LOS DECRETOS DE 1844 Y 1852 SOBRE EMPLEADOS PÚBLICOS

Se ha dicho por voz autorizada que «la legislación vigente sobre funcionarios públicos arranca del Decreto de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852»¹. Aunque esto pueda ser cierto en algún sentido, y sin negar la importancia del citado decreto en la historia legislativa española sobre los funcionarios públicos, no puede tomarse lo dicho en un sentido absoluto. Sin contar las innumerables disposiciones aisladas de años anteriores, cabe recordar, por ejemplo, los Reales Decretos de 14 de julio de 1809

1. José GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho administrativo* I⁴ (Madrid, 1929), 311, núm. 2.

del Rey José, que desarrollan los artículos 123 y 141 del Estatuto de Bayona. Así como los reales Decretos de Fernando VII, de 19 de agosto de 1825 sobre nombramiento de empleados; de 7 de febrero de 1827, sobre empleados públicos; de 3 de abril de 1829, sobre retribución de los empleados; de 28 de abril de 1831, sobre provisión de vacantes; o los de Isabel II de 30 de diciembre de 1834, de 8 de marzo de 1836; de 11 de febrero de 1837, sobre empleados provinciales, etc., por no citar más que algunas de las disposiciones de rango superior y carácter más general.

Ciertamente, muchas de estas disposiciones responden a situaciones provocadas por los continuos vaivenes políticos y acusan por ello criterios oportunistas o de partido. Sin embargo, a lo largo de estas disposiciones se va percibiendo el vacilante y fatigoso caminar del legislador en su intento de ir dando una estructura estable a los servidores de la Administración.

Entre estos decretos, destacan por su importancia por la generalidad y amplitud con que se plantean los problemas, los R. R. D. D. de 1 y 8 de enero de 1844. Organizando aquél la clase de subalternos del cuerpo de la administración civil y aprobando el segundo el reglamento orgánico del cuerpo de la administración civil. El hecho de que no sean citados por los autores y su proximidad cronológica al decreto de Bravo Murillo, justifican que se intente en este trabajo un estudio comparativo de los mismos.

No sólo los modernos administrativistas parecen desconocer estos Decretos, sino también los historiadores. Cos-Gayón no habla de ellos ², ni tampoco lo hace Beneyto, pese a dedicar un capítulo a examinar el tránsito «del covachuelismo al estatuto del funcionario» ³. Para él «solamente a mediados del siglo, con el Real Decreto de 18 de junio de 1852, Bravo Murillo consiguió organizar la plantilla de los funcionarios españoles» ⁴. Lo que no creemos sea así.

2. Fernando Cos-GAYÓN, *Historia de la Administración pública en España* (Madrid, 1851).

3. Juan BENEYTO, *Historia de la Administración española e hispanoamericana* (Madrid, 1958), 523-25.

4. BENEYTO, *Historia*, 524.

Este estudio ha de limitarse forzosamente a contrastar los tres textos fundamentales citados, cosa que por vez primera se hace. El desconocimiento general de los Decretos de 1844 da novedad a cuanto a continuación se dice. El cotejo de los mismos con el de 1852 sirve para precisar la originalidad de éste. Pero al realizar este trabajo queda conciencia de sus limitaciones. Aunque estos Decretos son textos legales básicos en la historia de la Administración española, no son los únicos que regulan el régimen de los empleados públicos. Multitud de disposiciones particulares, y aún de prácticas no recogidas por escrito, procedentes unas del Antiguo Régimen y dictadas otras con profusión desde 1808 y que se encuentran entre los Decretos del Rey José, de las Cortes de Cádiz, de Fernando VII o de la Colección legislativa, van forjando con avances y retrocesos, el estatuto de los funcionarios públicos. Su estudio requiere largo tiempo y dedicación. Por ello, hay que renunciar, en esta ocasión, a abordar el tema con la amplitud necesaria. En estas páginas se pretende únicamente llamar la atención sobre ello y contribuir, en pequeña medida pero con rigor científico, al estudio de un aspecto fundamental del proceso de formación de la moderna Administración española.

2. EL MOMENTO POLÍTICO

A mediados del siglo XIX, la situación política española puede decirse sin incurrir en exageración alguna, que era caótica. Desde el 17 de septiembre de 1840, fecha en que la Reina Cristina, viuda de Fernando VII, embarcó en Valencia para Marsella renunciando a la Regencia por incompatibilidad con Espartero, se encontraba en el poder un Ministerio-regencia presidido por el Duque de la Victoria, y que contaba con una mayoría prácticamente absoluta, por cuanto que los moderados no habían conseguido más que un solo diputado y veinticinco senadores⁵. No fue, sin embargo, esta situación beneficiosa para el país, en contra de lo que podría pensarse. La unidad de ideas y criterios presumible, quedó desbordada rápidamente por la fracción del partido progresista, en trinitarios y unitarios. La oposición

5. Angel SALCEDO RUIZ, *Historia de España* (Madrid, 1914), 681-82.

ultra liberal se iba acentuando, estallaron brotes de tendencia republicana, sublevaciones, fusilamientos, culminando esta situación con la caída del Regente, atacado incluso por los propios progresistas. A continuación, se presentó el gran problema de determinar quién iba a gobernar. Tras el breve intento de Olózaga, forma Ministerio González Bravo, el 1 de diciembre del 43. Este no era todavía moderado pero gobernó como tal ⁶. Es en esta época, bajo este Ministerio de González Bravo, cuando se promulgan los Decretos de 1 y 8 de enero de 1844, que como antes se ha dicho, organizan el cuerpo de la Administración civil del Ministerio de la Gobernación de la Península.

Más tarde, cuando estas disposiciones fueron sustituidas por el Real Decreto de Bravo Murillo, la situación política continuaba siendo la anterior. Se mantenían en el poder los moderados, si bien se habían sucedido distintos Gabinetes. Ocupaba el poder desde el 14 de enero del 51, el Gabinete presidido por Bravo Murillo, que se reservó la cartera de Hacienda; Beltrán de Lis ocupaba la de Estado; González Romero, la de Gracia y Justicia; Artela, la de Gobernación; Fernández Negrete, la de Comercio (que meses más tarde pasaría a denominarse Ministerio de Fomento); el conde de Mirasol, la de Guerra y Bustillo, la de Marina ⁷.

Se deben a los moderados en los períodos que ocuparon el poder, las grandes reformas llevadas a cabo en la Administración. En el año 1845, fecha en que continuaba en el poder el Ministerio Narváez, se organiza con criterios nuevos, modernos, la Administración española, creándose el Consejo Real y los Consejos provinciales, estableciéndose la jurisdicción y el procedimiento contencioso-administrativo. Cuando más tarde, en 1850, se ve España libre de las sublevaciones en Cuba y Filipinas, se lanzó igualmente el Gobierno a las reformas administrativas. Es a esta segunda etapa a la que pertenece esa reorganización general, esquematizada y con criterio de uniformidad para la Administración activa del Estado. No es extraño que las reformas procedieran del grupo de los moderados. Atendían, los más liberales a los problemas relacionados con la estructura po-

6. SALCEDO, *Historia*, 719-20.

7. SALCEDO, *Historia*, 692-93.

lítica del Estado, en tanto que los moderados consideraban que el buen gobierno y la recta Administración pueden ser más provechosos para los gobernados, que el mero juego político de las ideologías. Expresión de este pensamiento es el convencimiento de Bravo Murillo de que la felicidad de los pueblos depende más de la autoridad y estabilidad de los Gobiernos que de las garantías políticas o libertades ⁸.

II. EL AMBITO DE APLICACION DE LA REGULACION

3. PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN A QUE AFECTA LA REGULACIÓN

A) *Los Decretos de 1844*

El Ministerio de la Gobernación se crea por Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, en el último año del Gobierno de Fernando VII. Sin embargo, el nombre de Ministerio de la Gobernación sólo lo recibe en 1835. Desde su creación es denominado «Fomento general del Reino» y desde 1834, Ministerio del Interior. Es de hacer notar que en esta época sólo existen los Ministerios siguientes: Estado, Gracia y Justicia, Gobernación, Guerra, Hacienda y Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar.

Como puede observarse, la mayor parte de las actividades de la Administración pública, hoy repartidas entre los distintos Departamentos ministeriales, estaban concentradas casi todas ellas en el Ministerio de la Gobernación.

Cuando los Reales Decretos de 1 y 8 de enero de 1844, establecen el Reglamento orgánico del cuerpo de la Administración civil, lo hacen con independencia de los otros cuerpos de los restantes Ministerios: Estado, Gracia y Justicia, Marina, Guerra y Hacienda, en los que predominan los cuerpos de carácter especial.

Así en su artículo 1.º, el Real Decreto de 8 de enero de 1844, declara: «El cuerpo de la Administración civil se compone de todos los empleados de la misma, dependientes del Ministerio de la Gobernación de la Península, que tengan Real nombramiento y no pertenezcan a cuerpo especial facultativo». Es,

8. SALCEDO, *Historia*, 720.

pues, el Cuerpo del Ministerio de la Gobernación el cuerpo típico no especializado. Aunque no se declare expresamente, el cuerpo de la Administración civil es el Cuerpo General al que se contraponen los cuerpos especiales. Cuando en artículos posteriores, se determina a quien se aplicarán las disposiciones del Reglamento orgánico, se declara comprendidos dentro del cuerpo de Administración civil a los empleados del ramo de correos (artículo 12, R. D. 8-I-1844); puramente administrativos del ramo de minas (art. 13); del ramo de presidios y excluidos, aunque no expresamente, sí por el sentido gramatical, «a los individuos de los Cuerpos de ingenieros de caminos y de minas... serán considerados en cuanto a categoría como a los empleados que disfruten sueldos iguales en el cuerpo administrativo» (art. 15). Se deduce, pues, que si se les considera en categoría como a los empleados del cuerpo, será que aun siendo empleados dependientes del Ministerio de la Gobernación no son del cuerpo general sino del cuerpo especial Facultativo.

Téngase en cuenta, después de lo dicho, la extraordinaria importancia que en su día supusieron estos Reales Decretos de 1844, por cuanto que se trataba del Cuerpo General (análogo en cierto modo al reciente Cuerpo de Administradores Generales de Francia) del Ministerio de la Gobernación. El ámbito de competencia de este Ministerio superaba entonces, con mucho, al del moderno y actual Ministerio; sólo luego se fue restringiendo aquél, al desgajarse competencias, y traspasarse a otros Departamentos que se crearon. Por tanto, y como conclusión, hay que puntualizar una vez más, e insistir en el hecho de que no porque estuviera constreñido a los empleados de un solo Ministerio dejaban de suponer, aquellos dos Reales Decretos un inmenso avance en el deseo de establecer una unidad en el desempeño de la función pública.

B) *El Decreto de Bravo Murillo*

El Decreto de Bravo Murillo de 1852 se expresa, en cambio, con mucha mayor claridad y posee mayor generalidad.

Se refiere rotundamente en su artículo 1.º a «Los empleados de la Administración activa del Estado, salvas las excepciones que se expresarán después...», y concretando en el artículo 44

cuáles son esas excepciones dice: «Las disposiciones del presente Decreto... no son aplicables por regla general:

1.º A los Consejeros y demás funcionarios de la Administración consultiva.

2.º A los gobernadores de provincia.

3.º A los empleados de la carrera diplomática fuera de España.

4.º A los magistrados, jueces, Ministerio fiscal y otros funcionarios del orden judicial que estén en condiciones especiales.

5.º Al profesorado.

6.º A los ingenieros civiles y de minas.

7.º A la carrera de las Armas, a las oficinas militares del Ejército y Armada, mientras éstas tengan su actual organización.

8.º A las demás carreras cuyos empleados tengan condiciones especiales por las cuales se distingan esencialmente de la Administración activa.

La mayor generalidad del ámbito de aplicación de este Decreto se pone de manifiesto en que va dirigido a la Administración activa del Estado en su totalidad y como tal comprende a todos los empleados de los diversos Departamentos ministeriales exceptuando algunos casos, que si bien este Decreto no declara como cuerpos especiales, sino sólo, y en su apartado 8.º, de que poseen «condiciones especiales», son empleados pertenecientes a unos cuerpos que, al menos, más tarde se conocerían como cuerpos especiales. Al igual, pues, que los Decretos del año 1844, el Real Decreto de Bravo Murillo, si bien con mayor generalidad y sistemática, va a constituir un Reglamento orgánico del cuerpo general de la Administración.

Algo semejante a lo que sucede en el Ministerio de la Gobernación ocurre en el Ministerio de Gracia y Justicia. La carrera judicial, el Ministerio fiscal, el profesorado (que en esta época dependía de dicho Departamento) y los que no desempeñan cargos puramente profesionales, quedan excluidos de las categorías del Real Decreto de 18 de junio de 1852, que regula única y exclusivamente a los empleados de la Administración activa del

Estado identificados como empleados de un cuerpo general en las diversas carreras de los Ministerios.

Es de hacer notar una aparente anomalía, que en realidad no lo es, que se observa en la Real Orden de 30 de octubre de 1852 que aprueba el reglamento orgánico del Ministerio de Gracia y Justicia. Esta Real Orden tiene al final de su articulado una disposición por la cual se extiende la aplicación de varios artículos del Real Decreto orgánico a las carreras no comprendidas en las categorías que establece dicho Real Decreto.

Esta extensión, concretamente se trata de los artículos 5.º, la última parte del 6.º, la primera parte del 35, y los artículos 36, 37, 38 y 39, es efectuada por el Ministerio de Gracia y Justicia haciendo uso de la autorización concedida por el artículo 45 del Real Decreto de 18 de junio, a fin de que dentro del reglamento orgánico que en ejecución de dicho Real Decreto debe elaborar cada Ministerio, se introduzcan en caso necesario las variaciones accidentales que la índole privativa de aquellos (ramos) reclame, sin alterar el sistema fundamental, debiendo también aplicarse a las clases excluidas todo lo que no ofrezca grave inconveniente y contribuya a dar a la Administración la debida homogeneidad.

Este deseo de homogeneidad que lleva incluso a tratar de aplicar a los cuerpos especiales todas aquellas normas dictadas pensando en el cuerpo general siempre que no «ofrezca grave inconveniente» es loable en el Real Decreto de 18 de junio de 1852 y en ello se separa radicalmente de los Decretos anteriores y con los cuales se hace la comparación, puesto que éstos se aplican única y exclusivamente al cuerpo de la Administración civil del Ministerio de la Gobernación de la Península (por amplio, ya se ha dicho, que el ámbito de competencia de éste sea) y en el artículo 2.º del Real Decreto de 8 de enero, se declara que al cuerpo sólo pertenecerán los empleados de la Administración civil que hayan seguido o sigan la carrera que se establecerá por decreto especial, excluyéndose a los actuales empleados en activo servicio y los cesantes que lo sean del cuadro de reemplazo, si no llevan en la carrera tres años de servicio por lo menos (art. 3.º, R. D. 8-I-1844).

No es simplemente, pues, que se pongan limitaciones a la entrada en ese cuerpo de Administración civil sin que tenga ma-

por trascendencia, es que se niega, por tanto, posibilidad de que se les aplique las normas de dichos decretos que suponen casi un estatuto que afecta a innumerables empleados de la Administración, y por tanto se impide esa homogeneidad tan deseada de la Administración.

4. PERSONAL EXCLUIDO

Por otro lado, el Real Decreto de 8 de enero de 1844, dice claramente que se refiere sólo a los empleados dependientes del Ministerio de la Gobernación de la Península (art. 1.º), con lo cual nos encontramos una primera distinción. Al lado de los empleados de la Península, se encuentran otros empleados con funciones semejantes pero para los territorios de Ultramar. Aún cuando nada dicen los Decretos de 1 y 8 de enero de 1844, la existencia de estos últimos, ante el cuidado extremo de puntualizar que sólo se refiere a los de aquí, es innegable. Efectivamente, existe algo paralelo para Cuba, Filipinas y Puerto Rico: El Ministerio de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar.

La distinción tácita del Real Decreto de 1844, no es recogida por el Real Decreto de Bravo Murillo. Este se refiere y sus palabras son claras, en el artículo 1.º, a «los empleados de la Administración activa del Estado. ¿Se comprende también en esta regulación a los empleados del Ministerio de Marina? En ese caso, evidentemente, el Real Decreto supone un gran paso en el sentido de que todos los empleados de la Administración activa del Estado, no excluidos, quedan regulados por las mismas disposiciones, sin hacer distinciones según se preste el servicio en la península o en Ultramar.

III. EL CONCEPTO DE EMPLEADO PÚBLICO

5. LA TERMINOLOGÍA

A) *Hasta el siglo XIX*

Hasta el siglo XIX, ha habido una gran variedad de nomenclatura para designar al funcionario. Se ha hablado de oficiales, empleados, servidores, etc., para designar a las personas que

intervienen en la Administración, produciéndose ante tal variedad una situación de imprecisión y confusión. Así como con el término Magistrados se ha designado a todos aquellos que realizan una función pública con jurisdicción (jueces, Gobernadores, etcétera...) con estas otras denominaciones se alude indistintamente a todos los individuos restantes que sirven a la Administración. Esta imprecisión y confusión aparece, por ejemplo, en el *Diccionario* de Cornejo⁹.

En un sentido amplio, Dou y de Bassóls en el libro 2, título 9, capítulo 1, de sus *Instituciones*, dedicado a «las cosas pertenecientes a las personas públicas consideradas en general», expone la «doctrina general de los empleos», entendiéndolo por tales los propios de la Administración central¹⁰, mientras que en el capítulo 7 se ocupa de los empleos municipales¹¹. Esta terminología es la que va a prosperar y así en el siglo XIX se ha ido abriendo paso y afirmando la expresión empleado, como ya se aprecia en el *Diccionario* de Escriche¹².

B) *En los Decretos de 1844 y 1852*

El nombre de *empleados* es el que se utiliza por los redactores del Real Decreto de 8 de enero de 1844, con carácter único y a lo largo de todo el articulado se mantiene el término de empleados utilizado en su artículo 1.º. No se habla de empleados sino concretamente de oficiales y aspirantes, en el Decreto de 1 de enero de 1844, pues siendo un Decreto que se refiere no a todo el cuerpo de la Administración civil sino a los miembros de una categoría, ha parecido más oportuno, al parecer, a los que intervinieron en su elaboración, emplear las palabras exactas que sirven para designar a los individuos pertenecientes a esa categoría: oficiales y aspirantes. Por el contrario, el Real Decreto de Bravo Murillo utiliza indistintamente los términos:

9. Andrés CORNEJO, *Diccionario histórico y forense del Derecho real de España* (Madrid, 1779).

10. Ramón Lázaro de DOU Y DE BASSÓLS, *Instituciones del Derecho público general de España* IV (Madrid, 1801), 57-76.

11. DOU, *Instituciones* IV, 83-100.

12. Joaquín ESCRICHE, *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia* (París, 1831).

empleados y funcionarios. Ya dentro de las clases generales habla de la facultad del Trono de nombrar a los funcionarios de la Administración y unas líneas más abajo, de que necesita (el Trono) empleados de su confianza para ejecutar las leyes y mantener el orden público. Y ya dentro del Decreto orgánico comienza el artículo 1.º hablando de empleados de la Administración para continuar en el artículo 7.º, llamando funcionarios a los que previamente denominó empleados.

Algo semejante sucede con las Reales Ordenes dictadas en ejecución del Decreto orgánico para los Ministerios de Hacienda y Gobernación. La R. O. de 1 de octubre de 1852, que aprueba el Reglamento orgánico de las carreras del Ministerio de Hacienda, habla de funcionarios y de empleados indistintamente en su artículo 1.º y esta terminología se mantiene a lo largo del articulado. Lo mismo sucede en la R. O. de 28 de octubre de 1852, que aprueba el reglamento orgánico del Ministerio de la Gobernación (art. 1.º). En cambio, la R. O. de 30 de octubre de 1852 del Ministerio de Gracia y Justicia, que aprueba igualmente el Reglamento orgánico dictado en ejecución del Decreto de 18 de junio, sólo habla de empleados (art. 1.º) y únicamente utiliza la palabra funcionario para hablar de los de las Audiencias restantes, una vez que ha regulado anteriormente los empleos de las de Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia.

Hay que puntualizar que cuando se habla de funcionarios de las audiencias no se hace alusión a los miembros de la carrera judicial ni al Ministerio fiscal, sino a los relatores, secretarios de las juntas de Gobierno, escribanos de Cámara, oficiales de escribanía y tasadores, repartidores y cancilleres que conforme al artículo 1.º del Decreto de 18 de junio de 1852 quedan sujetos al mismo.

6. EL CONCEPTO DE EMPLEADO

A) *La definición*

El Decreto de 8 de enero de 1844, hace algo que, por el contrario, no se preocupa en regular Bravo Murillo: Dar el concepto de empleado de la Administración; así en su artículo 1.º dice que el cuerpo de la Administración civil se compone de

todos los empleados dependientes del Ministerio de la Gobernación de la Península, que tengan Real nombramiento y no pertenezcan a cuerpo especial facultativo. Señala, pues, tres requisitos: el depender del Ministerio de la Gobernación, tener Real nombramiento y no pertenecer a cuerpo especial facultativo. Es digno, por tanto, de elogio, que en 1844 un decreto que afecta a tan extenso número de empleados, ya dije que prácticamente el cuerpo de Gobernación se contraponen como cuerpo típico de carácter general a los cuerpos de los otros Ministerios de carácter especial, se preocupe de definir al empleado. Cosa que sólo mucho más tarde harían los legisladores. Ni siquiera la ley de bases sobre la condición de los funcionarios de 1918, recoge la definición, provocando un debate en las Cortes.

Esta definición no es recogida por el R. D. de Bravo Murillo. No se preocupa de definir a los empleados de la Administración civil. Es necesario para conocer quienes tendrán la consideración de tales, leer el Decreto totalmente para ir extrayendo los datos necesarios. Así, de esta manera, vemos que los empleados de la Administración activa serán aquellos que no estén excluidos por el artículo 44; que su sueldo lo perciban del Erario, pudiendo desempeñar sus funciones en la Administración central o en la provincial (art. 3.º), y cuyo nombramiento le venga dado por Real Decreto, Real Orden o por sus respectivos jefes, según la categoría a la cual pertenezcan (art. 11).

Por tanto, como conclusión hay que decir que la sistemática del Real Decreto de 18 de junio de 1852, al menos en este punto está muy por debajo de la del Decreto de 1844.

B) *Empleados y subalternos*

En el Real Decreto de 8 de enero de 1844, quedan comprendidos como empleados pertenecientes al cuerpo de la Administración civil los individuos incluidos en lo que se denomina clase subalterna (art. 52 del R. D. de 8 de enero de 1844 y art. 2.º del R. D. de 1 de enero de 1844). Esta clase subalterna comprende según este mismo artículo citado, el 2.º, a los oficiales y aspirantes, que conforme el artículo 6.º del Real Decreto de 8 de enero de 1844, constituyen la cuarta categoría del cuerpo de la Administración civil.

Por el contrario, esta consideración no es mantenida por Bravo Murillo en su regulación posterior. Decreta con toda claridad en el último párrafo del artículo 1.º que los subalternos no tendrán el carácter de empleados públicos para los efectos de este decreto, salvo los derechos adquiridos. Es decir, con ello declara que en lo sucesivo por no tener consideración de empleados, los individuos de esta clase quedarán excluidos de la regulación y por tanto de los consiguientes derechos y deberes establecidos para aquéllos. Esta contraposición con lo establecido en los Decretos de 1 y 8 de enero de 1844 no es sin embargo más que aparente contra lo que a primera vista pudiera parecer. Es cierto que los primeros incluyen a la clase subalterna dentro del cuerpo, y el Decreto de 18 de junio de 1852 la excluye, lo que sucede es que las dos categorías de oficiales y aspirantes del año 1844 no tienen la consideración de subalternos en el Decreto de Bravo Murillo, sino que constituyen la cuarta y quinta categorías, por encima y fuera de la clase subalterna que conforme al artículo 9.º, estará formada por todos los sujetos que con diferentes denominaciones sólo presten un servicio material.

7. EL EMPLEADO Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA

A) *El empleo como carrera*

El empleado tal y como resulta de la exposición que hasta ahora se ha realizado, es un individuo perteneciente a una carrera. Este hecho de seguir o haber seguido una carrera es lo que va a determinar sus derechos.

Para el Real Decreto de 8 de enero de 1844 el seguir una carrera determina ni más ni menos que su pertenencia al cuerpo de la Administración civil. Este Decreto declara en su artículo 2.º que «en adelante serán únicamente individuos del cuerpo los empleados de la Administración civil que hayan seguido o sigan la carrera que se establecerá por Decreto especial», y en su artículo 4.º, que todo empleado de administración, nombrado después de la publicación de este Decreto, y que no pertenezca a la carrera, lo será en comisión, sin que por el desempeño de ella adquiera derecho alguno en el cuerpo. Tenemos, pues, que si cualquier otro empleado, en cuanto pertenezca a otra carrera

desempeña sus servicios en un puesto de trabajo en comisión, se afirma el derecho exclusivo para los empleados pertenecientes al cuerpo, a tener su nombramiento en propiedad, y este derecho deriva, única y exclusivamente de esa inclusión, del hecho de ser miembro de un cuerpo.

El Decreto de 18 de junio de 1852, supone en este punto también un retroceso. Silencia el derecho a ocupar los puestos en propiedad que tienen los empleados por el mero hecho de reunir los requisitos exigidos por el Decreto. La declaración expresa de reserva de plazas en propiedad para los que los reúnen queda en este Decreto de Bravo Murillo reducida a una declaración del derecho que tienen los aprobados sin plaza en los exámenes para aspirantes a servir cuando lo soliciten, en las oficinas pero sin sueldo, y el que *forzosamente deben proveerse en ellos las primeras vacantes* (art. 18).

B) Empleo y comisión

El desempeño de funciones y los consiguientes derechos que llevan aparejados, los tienen los empleados, en tanto en cuanto están incluidos en una escala y en aquellos casos en que el desempeño de esas funciones es realizado por personas que no pertenecen a esas escalas, lo hacen a título temporal, político, en comisión, etc. y se declara expresamente que no adquirirán derechos. (En esto reside la diferencia principal entre los empleados públicos y aquellos cargos públicos de carácter temporal, políticos, etc.)

En esto el decreto de 1 de enero de 1844, es claro: Los aspirantes nombrados por el Gobierno antes de que se fijen los estudios, materia y forma de los exámenes a que han de sujetarse en lo sucesivo aquéllos que deseen ingresar como tales, deberán a su tiempo sujetarse a ellos, y sólo en caso de satisfacerlas tendrán derecho a ingresar definitivamente en la carrera administrativa y será entonces cuando se les cuente el tiempo de servicio desde la fecha del primer nombramiento (art. 4.º). Con ello se niega a esas personas que hasta ese momento han prestado servicios, el derecho que este Decreto concede a los aspirantes y que puede decirse que es único, puesto que carecen de sueldo y gratificación pecuniaria.

El Decreto de 8 de enero de 1844 igualmente declara que el desempeño en comisión, no proporciona derecho alguno en el cuerpo (art. 4.º). En cambio no contiene el Real Decreto de 18 de junio de 1852 ninguna disposición que regule estos supuestos y solamente habla de comisiones pero desempeñadas por empleados de la Administración activa, callando lo referente a si conservan sus derechos en la escala a la cual pertenezcan.

Pero el Real Decreto de 8 de enero de 1844, insistiendo en este punto llega más lejos y no considera que el nombramiento para ascender en ciertas categorías, por el hecho de recaer en empleados del cuerpo lo sea en propiedad, sino por el contrario, ha de recaer en aquellos empleados que figuren en cierto lugar de la escala, pues de lo contrario no serán considerados de carrera y una vez que el empleado cese en su encargo volverá al puesto que le corresponda en su clase (art. 8.). Es decir, no modifica el curso de la carrera el nombramiento del empleado cuando falta el requisito exigido por el Decreto de que el empleado figure en cierto lugar de su clase.

¿Se mantiene algo semejante en la regulación de 1852? Este Decreto no dice, no contempla la posibilidad de que un funcionario por desempeñar un puesto saltando como quien dice a varios individuos, no se considere de carrera sino en comisión. Únicamente habla de comisión como una forma de servir, los empleados de la Administración activa, otros destinos distintos del que posean.

8. CONCLUSIONES

Con todo lo dicho hasta ahora puede hacerse ya una primera clasificación de los empleados tal y como se desprende de la regulación de estos Decretos. En primer lugar la diferenciación clara y terminante de empleados pertenecientes a cuerpos especiales facultativos y empleados del cuerpo de la Administración civil (de carácter general) que establece en su primer artículo, el Real Decreto de 8 de enero de 1844, y que se mantiene en el texto del Decreto del 52, si bien con la denominación de empleados de la Administración activa del Estado, y por tanto gozando de mayor generalidad, y sin agrupar bajo el término de cuerpos.

especiales a los incluidos en el artículo 44, pero considerándolos excluidos por sus condiciones «especiales».

En segundo lugar, distingue el Decreto de 8 de enero de 1844 tácitamente entre empleados dependientes del Ministerio de la Gobernación de la Península y funcionarios de la Gobernación de Ultramar. El Decreto de 1852 no recoge dicha distinción y ello, como ya se dijo, porque al referirse a todos los miembros de la Administración activa del Estado incluía a los de la Península y a los de Ultramar.

IV. LOS EMPLEADOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

9. INGRESO

A) *La supuesta originalidad del Decreto de 1852*

Existe el error, puede ser que disculpable por el desconocimiento de los Decretos de 1 y 8 de enero de 1844, objeto de estudio en este trabajo, de considerar que en la etapa anterior al Real Decreto de 18 de junio de 1852, la historia de la Administración pública estaba dominada por el favor y la rutina. Se piensa que el ingreso del funcionario —en aquella época, todavía recibe el nombre de empleado— se realizaba sin unas normas que establecieran los requisitos mínimos y un baremo de méritos, que han de presidir todo reclutamiento de funcionarios públicos. A este error ha contribuido, y en gran manera, la exposición de motivos del Decreto del 52, que textualmente dice así: «Una deplorable experiencia ha venido a demostrar que el no exigir requisitos y condiciones necesarias para la entrada en la carrera de la Administración, equivalía a constituir los destinos en patrimonio del favor y a convertir, por otra parte, la práctica en ciega rutina».

Es posible que las disposiciones que luego se examinarán, fueran incumplidas. Es igualmente posible, que las autoridades, aquéllas a quienes más podía interesar el mayor cuidado y escrupulo en la selección de las personas más idóneas para el desempeño de los cargos públicos, fueran las que utilizando sus poderes convirtieran la designación de los empleados en fruto de la gracia. Todo esto es posible, puede ser cierto, pero también

lo es que hubo una regulación de estos problemas anterior al año 1852, aunque fuera incumplida.

B) *Los Decretos de 1844 como precedente y modelo del de 1852*

La preocupación por establecer unas pruebas de ingreso, acordes con la naturaleza de las funciones que el empleado va a desempeñar, figura en el Decreto de 1 de enero de 1844, en su artículo 3.º. Establece este artículo los requisitos que han de reunirse para poder ingresar en el cuerpo de la Administración civil, demostrando con ello cómo la afirmación de que la designación del empleado era patrimonio del favor, es errónea. En primer lugar, se exige para ser aspirante: 1.º Ser mayor de 16 años y menor de 25. 2.º Reunir a juicio del Gobierno las circunstancias políticas y morales necesarias. 3.º Haber hecho los estudios que se determinaran por Real Decreto especial. 4.º Probar la capacidad suficiente en uno o más exámenes, según se establezca en el mismo Real Decreto. Por su parte en la exposición de motivos del decreto de 18 de junio de 1852 se dice que todos aquellos que hayan de ser admitidos en la clase de aspirantes habrán de poseer las cualidades y conocimientos propios de una esmerada educación elemental, y a más los especiales al servicio que tratan de emprender. Este loable deseo se plasma en el artículo 13 del Real Decreto, cuya lectura nos demuestra que la regulación del Real Decreto de 1 de enero de 1844 se tuvo muy en cuenta, al redactarse el nuevo. Así, el artículo 13, dice que para aspirante a oficial con sueldo o sin él, se requiere, además de las otras cualidades y circunstancias que exija la índole particular de las respectivas funciones: 1.º Tener 16 años cumplidos. No exige por tanto el no sobrepasar el límite de los 25 que establecía el anterior. 2.º Acreditar buena conducta moral. Tampoco exige circunstancias políticas juzgadas necesarias por el Gobierno, como disponía el del 44. 3.º Tener título académico o diploma que presuponga estudios, y la conveniente preparación, o haber obtenido calificación favorable en examen público. Este apartado establece, pues, dos formas de ingresar y obtener la categoría de aspirante, el poseer título académico o diploma, o haber aprobado un examen público. El artículo 3.º del Decreto de 1 de enero, por el contrario, para más seguridad y acierto en

la elección no establece esa alternativa sino que exige haber hecho los estudios que se determinarán por Decreto especial y además probar la capacidad suficiente en uno o más exámenes, según se establezca en el mismo Decreto.

Es más, el Decreto del 44 establece en su artículo 4.º que todos aquellos aspirantes que el Gobierno nombra por juzgarlos necesarios, sin haberse todavía fijado los estudios, materia y forma de los exámenes, de que antes se ha hablado, habrán de sujetarse, a su tiempo, a las reglas generales, y sólo en el caso de satisfacerlas tendrán derecho a ingresar definitivamente en la carrera administrativa.

Todo esto no hace más que demostrar de qué formalidades se rodea el ingreso de los individuos en el cuerpo de la Administración civil a fin de garantizar que las personas designadas son las más aptas y con mayores méritos de cuantas han concurrido. Pero no queda sólo en esto la muestra de que la afirmación que se viene sosteniendo es errónea y carece de fundamento. En ese mismo Decreto unos artículos más abajo, concretamente el 6.º, al regular cómo se proveerán las vacantes de oficiales terceros de tercera clase, condiciona la ocupación de dichas vacantes a la justificación de que los que van a cubrir las tienen la aptitud necesaria por medio de los correspondientes exámenes, y esto hasta para los aspirantes que vayan a cubrir las vacantes por antigüedad o mérito (art. 7.º). Incluso a tenor de la segunda parte de este artículo, queda facultado el Gobierno para que el aspirante que examinado resultare incapaz, sea despedido del cuerpo.

El Real Decreto de 8 de enero de 1844, en su artículo 5.º llega incluso a establecer un examen especial para aquellas personas, empleados de distinta carrera o persona benemérita que por circunstancias especiales sean colocadas en clase subalterna que no sea la de entrada.

C) Autoridades a quienes incumbe el nombramiento

El nombramiento de estos empleados, en su primer ingreso como aspirante, no viene regulado con detenimiento en ninguno de los Decretos del 44, objeto de este estudio. El Real Decreto de 1 de enero de 1844, parece desprender que el nombramiento

corresponderá al Gobierno, ya que al menos es de su competencia el nombramiento provisional de aspirantes, contemplado por el artículo 4.º. Igualmente, es competencia del Gobierno despedir al aspirante que juzgue indigno o incapaz de ascender.

El Real Decreto de 1852, dedica expresamente un artículo, el 11, a establecer a quien pertenece la competencia en materia de nombramientos. El de las dos primeras categorías se hará por el Gobierno por Real Decreto, el de la tercera y cuarta categorías por Real Orden del Ministerio respectivo y el de los empleados de la quinta categoría por sus respectivos jefes. Esta ordenación y cuidado en recoger en un solo artículo esta materia, como se ha visto no existía en los Decretos de 1844.

La R. O. de 1 de octubre de 1852, desarrollando para el Ministerio de Hacienda el artículo 11 del Decreto orgánico, dispone en el artículo 9.º que el nombramiento de empleos de la quinta categoría (aspirantes) pertenece a los jefes de las oficinas generales centrales a que aquéllos correspondan, y la Real Orden de 28 de octubre de 1852 del Ministerio de la Gobernación con mayor precisión declara en el artículo 11: la competencia es de los jefes superiores de los ramos a que los empleados correspondan, y concretando más sigue: es decir, al Subsecretario y directores del Ministerio.

10. CATEGORÍAS

A) *Fundamento*

El establecimiento de unas categorías en la carrera administrativa, ha sido norma desde antiguo con el fin de garantizar, a través de la exigencia de requisitos, que aquellos empleados incluidos en las mismas reúnen las condiciones necesarias para un acertado desempeño de las funciones propias de los puestos reservados a ellas.

Ya el Decreto de 18 de junio de 1852, en su exposición de motivos, considera aconsejable al buen orden y disciplina de los empleados, el establecimiento de una clasificación terminante y clara de los mismos. El motivo no es otro que el lograr que

todo funcionario sepa el lugar que ocupa en la escala administrativa, los derechos que está llamado a disfrutar y los deberes que está encargado de cumplir. Pero al lado de esta razón principalísima es indudable que si se ha clasificado al personal en categorías esta clasificación sirva, más que nada, para poder determinar el tipo de conocimientos y cualidades que deben poseer todos aquellos que pertenezcan a ellas.

Con este fin, el Decreto de 1 de enero de 1844 exige en su artículo 3.º para ser aspirante una serie de requisitos que en su momento fueron estudiados, e igualmente exige aptitud mostrada suficiente en exámenes especiales, para ascender a oficial. Asimismo, el Decreto de 8 de enero de 1844, artículo 53, limita el derecho a figurar en el cuadro de ascenso a aquellos individuos que sean dignos de ello por su antigüedad, celo, buena conducta, subordinación y servicios extraordinarios.

B) Las categorías en los Decretos de 1844 y 1852

El Real Decreto de 8 de enero de 1844, divide a los individuos del cuerpo de la Administración civil en las siguientes categorías: 1.º jefes superiores; 2.º Primeros jefes; 3.º Segundos jefes; 4.º Subalternos (art. 6.º).

Bravo Murillo, en el artículo 1.º introduce una variación que como ya se dijo es sólo aparente; los empleados de la Administración activa del Estado, se dividen en categorías que a continuación se exponen: 1.º jefes superiores; 2.º jefes de Administración; 3.º jefes de negociado; 4.º oficiales; 5.º aspirantes a oficial.

La clasificación realizada por este Decreto no difiere sustancialmente de la otra aunque por el párrafo segundo del artículo 1.º quedan excluidos los subalternos a los cuales se les niega la consideración de empleados públicos a los efectos de este Decreto, puesto que dentro de la categoría de subalternos de la clasificación del 44 no se incluían a personas que prestaban servicios materiales, sino a los aspirantes y oficiales (art. 2.º, Real Decreto 1-I-1844), que constituyen las categorías cuarta y quinta del Decreto del 52.

C) *Criterios definidores*

Veamos qué criterios son seguidos en la confección de estas categorías, y por tanto en la inclusión o exclusión de los empleados.

El Real Decreto de 8 de enero de 1844 utiliza diversos criterios. Para la categoría primera de jefes superiores, parece que un criterio político: «serán jefes superiores: el subsecretario del Ministerio de la Gobernación mientras lo fuere, conservando esta categoría aún después de cesante o jubilado si sirviera la subsecretaría durante un año a lo menos, o hubiera sido antes jefe superior o primer jefe del cuerpo. 2.º Los inspectores de administración y los directores generales en los mismos términos. 3.º El jefe político de Madrid. Para la segunda categoría se tiene en cuenta el sueldo anual y así son primeros jefes del cuerpo: 1.º Todos los empleados de carrera en la Administración civil, no incluidos en el artículo anterior, cuyo sueldo llegue a 40.000 reales anuales. 2.º Los oficiales de la Secretaría del Ministerio, y todos los empleados de la Administración civil cuyo sueldo exceda de 28 y no pase de 36.000 reales anuales. Para la tercera categoría de segundos jefes del cuerpo, se tiene en cuenta igualmente para su inclusión, el sueldo anual: y dentro de esta categoría el artículo 9.º tiene cuatro apartados en los cuales están comprendidos los empleados con sueldo anual de 24 a 26.000 reales, en el 1.º; en el 2.º los que su sueldo está comprendido entre 20 y 24.000; en el 3.º, los que su sueldo no excede de 20.000 ni baja de 16.000 y en el 4.º, los que están comprendidos entre 16.000 y 20.000.

En la clase subalterna quedan comprendidos todos los empleados de Real nombramiento con menos de 16.000 reales anuales.

El Real Decreto de Bravo Murillo tiene una clasificación precisa, aunque no tan minuciosa como la que se acaba de examinar. La clasificación de las categorías se hace por cada Ministerio para sí mismo y dentro de cada uno por ramos, uniendo los que sean de una misma naturaleza e índole y separando los que no tengan entre sí la conveniente relación o analogía (art. 2.º).

Con el fin de colocar a los empleados en la categoría respectiva se atiende a la índole, importancia y trascendencia de los

cargos con sueldo del Erario, lo mismo el desempeño de las funciones se realice en la Administración central o en la provincial (art. 3.º).

Y teniendo en cuenta, por tanto, la importancia del sueldo, se clasifican en la primera categoría a los empleados cuyo sueldo sea al menos de 50.000 reales. En la segunda, los que perciban 40.000, 35.000, 30.000 y 26.000. En la tercera 24.000, 20.000 y 16.000. En la cuarta, 14.000, 12.000, 10.000, 8.000 y 6.000, y en la quinta, 5.000, 4.000 y 3.000.

Pero es que por sí no fuera claro el criterio, tal y como es establecido en el artículo 3.º del Real Decreto, el artículo 10 insiste en que dentro de cada categoría se formarán en todas las dependencias de la Administración activa, escalas con sujeción al orden de sueldos del artículo 9.º. Mayor precisión tienen las Reales Ordenes de 1 de octubre de 1852, y 28 de octubre del mismo año, del Ministerio de Hacienda, y Gobernación respectivamente que ejecutan el Decreto de 18 de junio de 1852. La primera Real Orden, citada en su artículo 4.º y la segunda, en el 6.º con una redacción exacta, letra por letra, disponen que para el orden de sueldos se tendrá en cuenta como base el sueldo asignado al destino en los presupuestos, sin consideración a las obviaciones, o emolumentos que se disfruten con ocasión del empleo.

Dentro de estas categorías del artículo 10, se formarán escalas generales y la prioridad en la escala vendrá determinada por la mayor antigüedad en empleo anterior de igual sueldo, la superioridad de éste, o la mayor antigüedad en el empleo cuyo sueldo sirva de base a la clasificación. Esto es lo dispuesto en las Reales Ordenes de 1 y 28 de octubre de 1852 de los Ministerios de Hacienda y Gobernación.

D) *Cambios de categoría*

De todo lo expuesto se deduce que más o menos ambas clasificaciones se corresponden. La de 1844, detalla quiénes estarán incluidos dentro de cada categoría atendiendo en unos casos sólo al sueldo y en otros, también al destino. Como en algunos

casos, por ejemplo, con los primeros jefes, el Decreto de 1844, señala un mínimo en esa categoría de 28.000 reales anuales y el Decreto de 1852 baja el límite a 26.000; este Decreto establece en su artículo 10, que al reglamentarse las dependencias de la Administración activa con sujeción a la escala de sueldos, se tenga cuidado al verificarlo que ninguno de los empleados actuales descienda del sueldo que en el día goce. Este respeto a los derechos adquiridos sólo se observa en el Decreto de Bravo Murillo. El de 1 de enero de 1844, que igualmente regula el establecimiento de una división y distribución diferente en categorías y clases para los oficiales, declara en su artículo 16, que los oficiales de la Administración civil que lo son actualmente continuarán sirviendo con los sueldos que hoy disfrutan, ya sean superiores, ya inferiores a los que por dicho Decreto se señalan a las respectivas plazas, sin más novedad que en los destinos de nuevo nombramiento para la disminución o para el aumento hasta que las economías que resultan del nuevo plan basten para cubrirlo en el presupuesto de cada secretaría.

c) *La autoridad clasificadora*

La competencia para efectuar las clasificaciones de que se ha venido hablando está atribuida por el Decreto de 1 de enero de 1844, genéricamente al Ministerio de la Gobernación, por lo que se refiere a los oficiales del cuerpo; en cuanto a las demás categorías aunque nada dice el Decreto del 8 de enero, parece que la propuesta es competencia del inspector general del Cuerpo, o sea el Subsecretario del Ministerio, puesto que tiene a su cargo, según el artículo 17 de este último Decreto, la obligación de proponer las reformas que estime oportunas en la organización del personal de los diversos ramos.

Mayor claridad tiene el Decreto de 1852, que atribuye a los Ministerios la clasificación de las categorías (art. 2.º). La Real Orden de 1 de octubre de 1852 del Ministerio de Hacienda encomienda la confección de la escala general de funcionarios de primera y segunda categoría a la Subsecretaría atendiendo a las relaciones que le pasen todas las oficinas generales al efecto.

11. SITUACIONES

A) *Activo y cesantía*

El tema de las situaciones no está tratado con perfecta sistematización en los Decretos de enero de 1844. Concretamente hablando de servicio activo, sólo lo hace de manera expresa el artículo 3.º del Decreto del 8 de enero, para distinguir a los empleados en esa situación, de los cesantes. De manera que ya nos hallamos en presencia de una primera enumeración de situaciones.

Podrán estar en servicio activo y cesantes. Dentro de esta última situación el artículo 11 del Decreto de 1 de enero del 44. divide a los cesantes del ramo en dos secciones, «de las cuales la primera se llamará cuadro de reemplazo y la segunda de simple cesación», y aún más, termina el artículo 11, «en igualdad de circunstancias se preferirá a los que disfrutaran sueldo». Una última situación para los empleados del cuerpo de la Administración civil, encontramos; la que menciona el artículo 59 del Decreto de 8 de enero de 1844. «Los gefes de las dependencias... quedan facultados según la gravedad de las faltas que cometieren... 2.º Para suspenderlos de empleo y sueldo durante un plazo de ocho a 15 días, cuando más».

Aún cuando la dispersión de esta regulación como se ve es absoluta y es necesario para conseguir saber que hay tres situaciones: servicio activo, suspensión y cesantía, la lectura de dos decretos de fecha diferente, no es posible decir que menor que la que se observa en estos Decretos es la del Decreto de 1852, sino semejante.

Habla este Decreto de Administración activa del Estado en su artículo 1.º, y en el artículo 27, párrafo segundo, de que una tercera parte de las vacantes se proveerá en cesantes, prefiriendo en igualdad de circunstancias a los que disfrutaban de sueldo de cesantía o pensión del Estado. Todavía existe al igual que en los Decretos del 44, la situación de suspensión de empleo y sueldo (art. 34), que podrá, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40, ser con suspensión total del sueldo cuando se acompañen procedimientos judiciales por alcances o malversación de efectos o caudales públicos o suspensión sólo de medio sueldo.

B) *La inamovilidad del funcionario*

La inamovilidad del funcionario no se logra todavía en esta fecha. El funcionario está en manos del vaivén político. Su cese le viene dado discrecionalmente sin que le sea concedido el más mínimo derecho para evitar que éste se produzca. Salcedo señala que uno de los motivos que provocaron mayor número de críticas al Ministerio de Narvaez en el año 1848 y que logró disminuir su fuerza y dejar muy reducido el partido que lo apoyaba, fue el sistema de José Luis Sartorius que ocupaba la cartera de Gobernación, de procurarse o afianzarse amigos dándoles buenos destinos, para lo cual no tenía escrúpulos en dejar cesantes a los empleados antiguos y en prescindir de leyes y costumbres: de ahí que, dado su origen polaco, se calificase de *polacadas* a tales actos¹³, palabra que luego se generalizaría en el argot político en la acepción de «acto arbitrario de un gobernante».

El Decreto de 8 de enero de 1844, habla en el artículo 59, apartado 5.º, de que los jefes de las dependencias están facultados para proponer la remoción, cesación o destitución por la vía reservada y le concede al castigado, en el artículo 60, el derecho a acudir al Gobierno en representación del agravio que creyere haber recibido.

Quizá sea ese sistema de arbitrariedades de Sartorius el precedente o punto de partida para la modificación del Decreto de 1844, en el sentido de negar incluso al cesado, el derecho que le concedía dicho Decreto de acudir al Gobierno. Es por esto por lo que el Decreto de Bravo Murillo supone casi un retroceso respecto a la situación expuesta en el párrafo anterior. El artículo 25, declara que si el encausamiento fuere por otros delitos, que no sean alcances o malversaciones de efectos o caudales públicos, gozará el empleado del sueldo que como cesante le corresponda hasta la sentencia, sin derecho, aun cuando ésta fuera absolutoria, a reclamar del Tesoro público otros abonos. Igualmente las sentencias absolutorias de los Tribunales en causas criminales formadas a los empleados, no les confieren el derecho a reposición en sus destinos (art. 42), y aún más, continúa el artículo 43: Ningún empleado tiene derecho a exigir la

13. SALCEDO, *Historia*, 712.

manifestación de los documentos que haya motivado su separación, suspensión o traslación, ni tampoco a pedir formación de causa, cuando estas medidas no tuvieren otro carácter que el administrativo.

V. DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

12. DERECHOS

El mero hecho de ser un individuo empleado de la Administración del Estado, supone para el mismo una serie de derechos que posee en tanto en cuanto está adscrito a un cuerpo. Estos derechos son de diverso tipo, económicos, honoríficos, etc. Su extensión ha ido aumentando tras una dura lucha y no en breve tiempo. Como la mayor garantía de los derechos del empleado es aquella que proporciona su inclusión en los textos que contienen el estatuto de dichos empleados, de aquí se deduce que cuantos más derechos se incluyan mayor será el número de derechos efectivamente reconocidos.

El R. D. de Bravo Murillo comparado con los anteriores de 1844, supone enorme avance, puesto que éstos sólo reconocen los siguientes: el artículo 4.º del Decreto de 1 de enero de 1844, reconoce a los aspirantes de nombramiento provisional el derecho a ingresar definitivamente en la carrera administrativa si prueban su capacidad. Se les niega por el artículo 5.º derecho al sueldo ni gratificación pecuniaria mientras tengan la condición de aspirantes. A los oficiales, el derecho a disfrutar de los sueldos que tenían a la entrada en vigor de este Decreto, y que sean diferentes a los señalados por él (art. 16, R. D. 1-I-1844). Se les concede además de este derecho expuesto, el derecho a reclamar en agravio ante el Gobierno contra el ejercicio de las facultades disciplinarias de sus jefes.

Con esta breve exposición se termina los derechos reconocidos a los empleados del Ministerio de la Gobernación en el año 1844. Evidentemente, en este sentido el Real Decreto de Bravo Murillo supuso el mayor paso que quizá se haya podido dar en este terreno, si exceptuamos el logro de la inamovilidad del Estatuto de 1918.

Reconoce el Real Decreto de 1852, los derechos siguientes: 1.º Que los aprobados para aspirantes, sin colocar por no haber vacantes, cubran necesariamente las primeras que se produzcan (art. 18). 2.º Derecho a disfrutar del sueldo del destino anterior, hasta que tome posesión del nuevo (art. 36). 3.º Derecho a disfrutar del sueldo del destino (art. 35). 4.º Derecho a disfrutar del sueldo superior de otro destino cuando fueren nombrados para servirlo en comisión sin salir de su residencia fija (art. 37). 5.º Derecho a disfrutar del sueldo de su propio empleo y una cuarta parte más cuando el destino para servir en comisión se hallare fuera de su residencia fija (art. 38). 6.º Derecho a licencia por enfermedad suficientemente justificada con abono del sueldo entero (art. 39). 7.º Derecho a licencia por otro motivo con medio sueldo (art. 39). 8.º Derecho a medio sueldo para el empleado suspenso (art. 40). 9.º Derecho a honores y consideraciones (art. 4.º). 10. Derecho al tratamiento que por su categoría les corresponda.

La Real Orden de 1 de octubre de 1852, del Ministerio de Hacienda, reconoce en el capítulo V, bajo el epígrafe «Derechos de los cesantes», el derecho de los cesantes a su debida clasificación (art. 24). Y esta Real Orden en su artículo 24 y la Real Orden de 20 de octubre de 1852 del Ministerio de la Gobernación, en su artículo 26 reconocen, el derecho a que se les compute el tiempo que hubieren permanecido cesantes cuando se hubiese producido por reforma o supresión del destino, abonándoseles la mitad de aquél.

13. DEBERES

La superioridad manifiesta sobre los Reales Decretos de 1844, que en este aspecto de los derechos se hace patente en el Real Decreto de 1852, deja de existir cuando se trata de los deberes.

Dispone el Decreto de 8 de enero de 1844, en su artículo 57, que todos los individuos del cuerpo de la Administración civil deben subordinación y respeto a todos los que en el mismo les son superiores por categoría, clase o antigüedad.

Además en sus relaciones como administradores con los ciudadanos administrados tendrán presente los individuos del cuerpo que deben combinar la urbanidad con la firmeza en el cumpli-

miento de sus deberes (art. 58). Se considera a los jefes de las dependencias responsables del comportamiento de sus subalternos, y por lo mismo quedan facultados para reprenderles y reconvenirles (art. 59). Pero estos jefes a los cuales se otorgan facultades sobre sus subalternos se les hace igualmente responsables al Gobierno del uso que hicieren de esas facultades (artículo 60).

Por tanto, vemos que los deberes que se imponen a los individuos del cuerpo de administración quedan agrupados en dos tipos: los que se refieren al correcto desarrollo de las funciones que poseen en tanto en cuanto son empleados y sirven a la Administración y aquellos que se desprenden del principio de jerarquía y abarca desde el respeto debido al superior a la exigencia de responsabilidades a éste por el uso que hizo de sus facultades disciplinarias.

El Decreto de Bravo Murillo puede decirse que tiene casi en total olvido este asunto. En una disposición aislada, en su artículo 41 declara que los empleados de la Administración pública contraen la obligación de servir sus destinos en cualquier punto que se les señale de la Península e islas adyacentes, siempre que no descendan de clase ni se les exija aumento de fianza. Es el único deber que establece este Decreto.

14. RESPONSABILIDAD

En estrecha relación con los deberes del funcionario se encuentra la responsabilidad del mismo, consecuencia indudable de la infracción de los deberes que como funcionario ha contraído.

No existe ni en la regulación del año 1844, ni en la del año 1852 un desarrollo completo de la responsabilidad. Existen, eso sí, disposiciones sueltas a través de las cuales se puede percibir el régimen de responsabilidades penales y administrativas que tuvo vigencia.

En primer lugar, podemos ir considerando qué faltas pueden cometerse acudiendo a los deberes anteriormente expuestos, puesto que su incumplimiento determinará la exigencia de responsabilidades en el empleado.

Primeramente, si el artículo 57 del Real Decreto de 8 de enero de 1844 declaraba que los individuos del cuerpo de la

Administración civil deben subordinación y respeto a sus superiores, indudablemente será una primera falta la insubordinación.

Cualquier exceso u omisión respecto a la urbanidad que han de mantener en sus relaciones con los administrados o en el cumplimiento de sus deberes constituirá otra falta, está contemplada expresamente por el artículo 58 del mismo Decreto del que venimos hablando.

Igualmente, el abuso por los jefes de las dependencias de las facultades que les han sido conferidas, respecto a sus subalternos, determinará la incursión en responsabilidad (art. 60).

El Decreto de Bravo Murillo ya se dijo que casi carecía de mención de los deberes que obligan a los funcionarios. Las escasas menciones han de ser, sin embargo, utilizadas a fin de poder establecer aunque sea levemente en que faltas incurren los funcionarios. De esta manera, si el empleado contrae la obligación de servir sus destinos en cualquier punto (art. 41), la no prestación de sus servicios en ese punto, constituirá una infracción de abandono de servicio.

Existe, además, otra responsabilidad, la penal, que no está regulada, por no ser tema de su competencia, en ninguna de las disposiciones objeto de estudio en este trabajo, pero a la cual se hace alusiones con frecuencia en el Decreto de Bravo Murillo. Esto sucede cuando se dice que se exigirá responsabilidad penal por los delitos de alcance o malversación de efectos o caudales públicos (art. 40), o se habla, igualmente, de sentencias absolutorias en causas criminales, en el artículo 42.

15. SANCIONES

Las sanciones que pueden ser impuestas por la infracción de sus deberes a los funcionarios están perfectamente sistematizadas tanto en el Decreto de 8 de enero de 1844, como en el de Bravo Murillo.

Dispone el artículo 59 del Decreto citado en primer lugar, las siguientes sanciones:

- 1.º Reconvención y apercibimiento.
- 2.º Suspensión de empleo y sueldo de ocho a quince días, dando parte al Gobierno para su aprobación.

3.º Suspensión de empleo y sueldo y formación de expediente gubernativo que remitirán al Gobierno para su resolución.

4.º Propuesta de remoción, cesación o destitución por la vía reservada.

5.º Propuesta de destitución y formación de causa.

El Real Decreto de 18 de junio de 1852, establece en el artículo 34, las siguientes sanciones:

1.º Reprensión privada por el respectivo superior jerárquico.

2.º Suspensión de empleo y sueldo, cuando se proponga la separación.

3.º Privación de sueldo hasta dos meses.

Son, pues, como se desprende de la simple lectura, más severas las sanciones del año 1844.

La competencia para imponer dichas sanciones está también perfectamente determinada en ambos Decretos.

En el de 8 de enero de 1844, artículo 59, se encomienda la aplicación de las sanciones del apartado 1.º, al jefe de la dependencia; las restantes, si bien la propuesta parte del jefe, quien resuelve es el Gobierno.

El Real Decreto de 18 de junio de 1852, con el fin de descargar el trabajo de los Consejos Real y provinciales ordena que se establezca en cada Ministerio y oficina general y provincial, un Consejo o Junta de jefes, cuya composición variará. A estas Juntas o Consejos, este mismo artículo 33, atribuye entre otras funciones, en su apartado 1.º, «Ejercer funciones disciplinarias sobre los empleados de su respectiva oficina y dependencias».

En cumplimiento de estas bases generales, los Ministerios proceden a la constitución de estas Juntas y de esta manera se establecen por Real Orden de 1 de octubre de 1852 del Ministerio de Hacienda, Juntas de Ministerio, de Dirección y provinciales. Por Real Orden de 20 de octubre de 1852 del Ministerio de la Gobernación, Juntas igualmente de Ministerio, de Dirección y provinciales. Por Real Orden de 30 de octubre de 1852 del Ministerio de Gracia y Justicia, se atribuye la competencia disciplinaria a la Secretaría del Despacho y a la Junta de la Biblioteca Nacional.

VI. CONCLUSIONES

El estudio realizado permite formular ciertas conclusiones:

1.^a El Decreto de Bravo Murillo, de 18 de junio de 1852, sobre los empleados públicos no es el primero que establece su estatuto, como viene repitiéndose. Antes de él existen otros varios, destacando por su importancia los del 1844, (I,1).

2.^a Aunque los Decretos de 1 y 8 de enero de 1844 son dictados por y para el Ministerio de la Gobernación, el hecho de que éste cubra entonces la mayor parte de los campos a que se extiende la actividad administrativa en lo no atendido por cuerpos especiales, da a estos Decretos una amplitud considerable (II,3, A). Sólo el Decreto de 1852 se dictará para todos los empleados públicos en general (II,3,B).

3.^a Los Decretos de 1844 y 1852 se refieren únicamente a los empleados de la Administración del Estado residentes en la Península, pero no a los de Ultramar. En cambio, el Decreto de Bravo Murillo, parece que incluye a todos (II,4).

4.^a La terminología hasta entonces vacilante de oficiales, empleados, dependientes, servidores, etc. (III,5,A), aparece ya precisada. El nombre de *empleados* se utiliza con rigor en ambos Decretos (III,5,B).

5.^a El Decreto de 8 de enero de 1844 da por vez primera un concepto de empleado de la Administración civil general —aunque referido al Ministerio de la Gobernación—: el designado por nombramiento real, dependiente del Ministerio y no perteneciente a cuerpo especial. Ni esta definición ni otra definición se encuentra en el Decreto de Bravo Murillo (III,6,A).

6.^a Se trata de distinguir los «empleados» de los «subalternos», aunque la distinción no queda clara porque la consideración bajo uno u otro concepto queda condicionada por la categoría administrativa que varía de uno a otro Decreto (III,6,B).

7.^a No se habla en estos Decretos de «cuerpo» de la Administración civil. Pero la condición de empleado supone la inserción del titular en una «carrera» administrativa (III,7,A). El desempeño de un empleo en «comisión» puede ser realizado por quien no es empleado, o por el empleado sin que ello altere su categoría (III, 7,B).

8.^a El ingreso en la carrera administrativa no se regula por vez primera por el Decreto de Bravo Murillo (IV,9,A), sino que éste se limita a seguir el de 1844. El nombramiento no es arbitrario, exigiendo unos límites de edad (16 a 25 años), capacidad moral y adhesión política, la realización previa de los estudios que las disposiciones especiales determinen y la práctica de unos exámenes o ejercicios (IV,9,C).

9.^a El nombramiento de los empleados, que en 1844 parece atribuirse en todo caso al Gobierno, incluso para los aspirantes, se hace, según el Decreto de 1852, conforme a su categoría administrativa, por el Gobierno, los Ministros, o los jefes inmediatos (IV,9,C).

10.^a Se concede gran importancia a las «categorías administrativas» (IV,10,A), que se regulan con todo detalle, aunque de modo no coincidente, en los Decretos de 1844 y 1852 (IV,10,B). Los criterios definidores, son varios: el político para las categorías superiores y el sueldo del Estado para las restantes, en 1844. En 1852 se atiende, además, a la naturaleza e índole de las funciones que se realizan en la Administración (IV,10,C). Sólo en este último Decreto se reconocen los derechos adquiridos en relación con las categorías (IV,10,D), la clasificación del personal por categorías, se atribuye en ambos Decretos al respectivo Ministerio (IV,10,E).

11.^a La situación de los empleados puede ser: en activo, suspensión y cesantía. Pero no se regulan estas situaciones con precisión (IV, 11,A). No se reconoce la inamovilidad de los empleados, y en este sentido el Decreto de Bravo Murillo da mayor cauce a la arbitrariedad para la cesantía que los de 1844 (IV, 11,B).

12.^a Los derechos de los empleados son reducidos, aunque se les da alguna mayor amplitud en el Decreto de Bravo Murillo. En 1844 se les reconoce sólo el derecho al sueldo y a recurrir contra las sanciones disciplinarias. En 1852, además de ello, a disfrutar de licencias, honores y tratamientos (V,12).

13.^a Al establecer los deberes de los empleados, en 1844 se afirma el criterio de jerarquía y se precisan los deberes de obediencia a los superiores y de corrección con los administrados. El de 1852, desentendiéndose de ello, insiste en el deber de

servir el destino que se les asigne donde quiera que éste se halle radicado (V,13).

14.^a En estos Decretos se regula aunque no con suficiente amplitud, la responsabilidad de los empleados (V,14) y sus sanciones; estas son menos severas en el Decreto de Bravo Murillo (V,15).

15.^a El intento de someter la Administración pública a normas jurídicas, consecuente con el sistema de Estado de Derecho característico de los tiempos modernos, encuentra en estos Decretos de 1844 y 1852, una realización efectiva, aunque incipiente y vacilante. Su justa valoración no debe hacerse desde el punto de vista actual, de la racionalización de la Administración, sino conforme a las ideas y a las condiciones políticas del momento, cuando frente a la anormalidad —falta de normas— y a la arbitrariedad de los gobernantes y hombres de partido —que tratan de favorecer a sus seguidores y poner la Administración a su servicio—, se trata de dar estabilidad y orden a la máquina administrativa y, en cuanto es compatible con lo anterior —ofrecer alguna seguridad y derechos a sus servidores—.

CONCEPCIÓN GARCÍA-GALLO.