

LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES: A) Sentido y ámbito de este estudio. B) Razón de ser y fundamento de las diversas situaciones de los funcionarios públicos. C) Naturaleza jurídica de las situaciones administrativas.—II. LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO ESPAÑOL: A) Regulación jurídica: a) Administración estatal. b) Administración local. c) Administración no territorial. B) Competencia para el desarrollo y aplicación de la Ley de situaciones administrativas. C) Clasificación de las situaciones administrativas.—III. SITUACIONES GENERALES: A) Excedencia: a) Excedencia especial. b) Excedencia forzosa. c) Excedencia voluntaria. B) Situación de supernumerario.—IV. SITUACIONES ESPECIALES: A) Situaciones aplicables a determinados Cuerpos de funcionarios: a) Excedencia activa. b) Situación de disponible. c) Situación administrativa de los funcionarios de organismos suprimidos. B) Situaciones especiales aplicables a toda clase de funcionarios: a) Situación administrativa de los funcionarios procesados. b) Situación administrativa de los funcionarios al servicio de organismos internacionales. c) Situación administrativa por razones disciplinarias. d) Situación administrativa de la mujer casada. e) Cesantía.—V. CONCLUSIONES: Las situaciones administrativas desde el punto de vista de la reforma burocrática.

I.—CONSIDERACIONES GENERALES.

A) *Sentido y ámbito de este estudio.*

El presente estudio va encaminado a realizar un examen del régimen jurídico vigente en relación con las diversas situaciones administrativas de los funcionarios públicos.

A efectos de delimitar el ámbito de este trabajo, de manera general y provisional, se entiende por situaciones administrativas de los funcionarios públicos, aquellas en que los funcionarios, sin perder la condición de tal, continuando existiendo una relación de servicio con la Administración, pueden temporalmente dejar de prestar un servicio activo en los puestos de la plantilla que les corresponden según el cuerpo a que pertenezcan. Se excluye, por tanto, de este estudio, por una parte, la situación de actividad que en cuanto situación normal de los funcionarios escapa a los límites impuestos a este trabajo. (1); por

(1) La situación de actividad en cuanto situación normal, es la única a que es «inherente la plenitud de derechos que al funcionario corresponden con arreglo a las Leyes» (art. 11, Ley de 15-7-54, y art. 41, 2.º, del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952). El disfrute de los permisos o licencias a que reglamentariamente tenga derecho el funcionario no suponen el cambio de situación, pues, como se

otra parte, se excluye igualmente la consideración de la situación jurídica de los jubilados en cuanto que el acto de jubilación entraña la pérdida de la condición de funcionario, la extinción de la relación de servicio que une al funcionario con la Administración (2). Por tanto, los límites de este estudio son más reducidos de los que pudieran deducirse de un sentido amplio del término «situaciones» tal como sucede, por ejemplo, en la conocida obra de LUPÍ (3), donde se da al mismo un sentido sumamente amplio, puesto que se comprende dentro de dicho término tanto las situaciones que van a ser objeto de nuestra consideración, como aquellas otras que hemos excluido de nuestro examen. Por otra parte, es claro que el estudio de las situaciones administrativas se realizará en relación con los funcionarios públicos en sentido estricto (4).

dice en la Orden de 30-4-1954, que resolvió un recurso de agravios, «la prestación de servicios no es un concepto de intermitencia y continuidad absoluta, ya que el funcionario puede suspender temporalmente el desenvolvimiento material de su función, sin que pueda decirse que ha dejado de prestar servicio, y así ocurre con los permisos, licencias, etc. En todos estos casos la relación de empleo público sigue en pie sin modificación de ningún género»; así vemos cómo en el Estatuto francés vigente de 4-2-1959 se establecen como derechos del funcionario en activo la vacación anual de treinta días, el permiso normal por enfermedad de tres meses con todo el sueldo, ampliable por otros tres con medio sueldo; el permiso de larga duración en los casos de enfermedad mental, tuberculosis, afección cancerosa o poliomelitis; el permiso por parto y lactancia, y permiso para favorecer la educación obrera (art. 36). De acuerdo con nuestro Derecho positivo, los funcionarios se encontrarán en activo: «a) cuando sirvan empleos de la plantilla orgánica del Cuerpo o carrera a que pertenezcan, o al que expresamente, y sin integrar Cuerpo, tengan asignado, aunque autorizados en forma reglamentaria por el Ministro de que dependan, sirvan, además, destino en organismos del Movimiento o autónomos, previa declaración de compatibilidad de ambas funciones. Sólo será compatible simultáneamente el servicio activo en dos o más Cuerpos o cargos de los mencionados en el artículo 1.º (los que su sueldo se consigne en el cap. I, art. I de los Presupuestos generales del Estado), cuando la compatibilidad entre los mismos haya sido declarada por la Ley; b) Cuando con autorización de su respectivo Ministro sirvan excepcional y eventualmente, en concepto de agregados, en otro Departamento. Esta situación no podrá ser autorizada más que para el número de funcionarios que previamente se haya fijado por Orden del Ministerio de que dependa cada Cuerpo» (art. 4, Ley de 15-7-1954).

(2) Igualmente no nos planteamos el problema relativo a la situación administrativa que supone el llamado «stage» o período de prueba de los funcionarios, por cuanto que el mismo prácticamente no existe en nuestro Derecho positivo, ya que el período de «Escuela» existente en nuestro ordenamiento jurídico para ciertos Cuercos de funcionarios, no puede reputarse realmente como situación administrativa, dado que durante el mismo no se ha adquirido la condición de funcionario. Durante dicho período nos encontramos simplemente con meros aspirantes al ingreso de la función pública. Sobre la cuestión puede verse LUPÍ, *Les positions du fonctionnaire* (París, 1956), 15-34; salvando las naturales diferencias, puede verse el interesante trabajo de RODRÍGUEZ PIÑERO, *Naturaleza jurídica del período de prueba en el Derecho del Trabajo*, en «Estudios homenaje a Jordana de Pozas», III, 3.º (Madrid, 1961), 65 sigs.

(3) LUPÍ, *Les positions du fonctionnaire* (París, 1956), 6.

(4) Véase el concepto de funcionario en sentido estricto a efectos jurídico-administrativos en mi trabajo *Sobre el concepto de funcionario de hecho*, en esta REVISTA, 29, 111 y siguientes, y VILLAR PALASÍ, *Derecho administrativo* (Curso 1957-58), 257 sigs.

B). *Razón de ser y fundamento de las diversas situaciones administrativas de los funcionarios públicos.*

Como en general sucede con todos los temas relativos al régimen de la Función pública, la razón de ser de las situaciones administrativas de los funcionarios que vamos a examinar hay que verla en la «polémica» o situación de antagonismo entre los intereses propios de la Administración y aquellos de sus funcionarios (5). Concretamente, en general, se puede decir que las situaciones administrativas reconocidas a los funcionarios responden al deseo e interés de éstos, de poder encontrarse en situaciones diversas de la actividad—que ha de ser la normal—, sin perder por ello la condición de funcionario, sin extinción de la relación de servicio que les une a la Administración (6).

Sin embargo, no hay que ver el fundamento de dichas situaciones simplemente en ello, puesto que las teorías administrativas son esencialmente polémicas y no puramente explicativas, como suele suceder con las teorías civilistas. Por tanto, puede considerarse que en general las situaciones administrativas de los funcionarios responden no sólo al interés del grupo social que forman los servidores de la Administración, sino también al propio interés de ésta, al interés público que en última instancia la Administración representa. Precisamente de la polémica y contraposición de este doble interés saldrá la regulación concreta y el alcance de las situaciones administrativas de los funcionarios públicos; efectivamente, si el interés particular de los funcionarios demanda el reconocimiento de situaciones administrativas distintas de la de actividad, no es menos cierto que el propio interés público ha de perseguir esa misma finalidad, pues a la Administración ha de interesarle no perder definitivamente aquellos funcionarios que por diversas causas dejan temporalmente de prestar servicio activo en la carrera a que pertenecen, sino que le será del mayor interés que siga existiendo respecto a dichos funcionarios una determinada relación de servicios, aun cuando no se desempeñe órganos o puestos de trabajo alguno (7).

(5) Sobre dicha cuestión y las consecuencias o repercusiones prácticas de la misma en el régimen de la función pública, vid. J. L. VILLAR PALASÍ, *Derecho administrativo* (Curso 57-58), 287 sigs; cfr. LUPI, op. cit., 2.

(6) Es claro que el simple planteamiento del problema de las situaciones administrativas de los funcionarios sólo es posible cuando éstos han conseguido el derecho a la inamovilidad, cuando se implanta el «merit system» frente al «spoil system», lo cual en nuestra patria se logra con el Estatuto aprobado por Decreto de 18-6-1852, debido a BRAVO MURILLO. Vid. L. JORDANA DE POZAS, *Situación y necesaria reforma del Estatuto de los funcionarios públicos*, en «Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín» (Madrid, 1952). Puede verse dicho estudio en JORDANA DE POZAS, *Estudios de Administración local y general* (Madrid, 1961), págs. 173 y sigs.

(7) Por otra parte, la admisión de situaciones administrativas de los funcionarios distintas a la normal de actividad, hace posible enfrentarse más adecuadamente con el trascendental problema que para la Administración supone el sistema de las incompatibilidades de los funcionarios. Efectivamente, el reconocer al funcionario la posibilidad de que

Por ello, si distinguimos, como se hace en la doctrina española más reciente, dentro de la relación jurídica que une al funcionario con la Administración, una relación de servicio—que surgirá por el acto de nombramiento y cesará tan sólo por la pérdida de la condición de funcionario—y una relación orgánica nacida por la toma de posesión y desempeño efectivo de un puesto de trabajo (8), veremos claramente cómo las situaciones administrativas afectan a esta segunda, es decir, a la relación orgánica, pero permaneciendo inalterable la relación de servicio. Por ello, el reconocimiento de las situaciones administrativas de los funcionarios diversas de la de actividad, vienen a destacar la distinción entre dichas relaciones por una parte, y por otra a dar una mayor importancia a la relación de servicio que a la orgánica. Es decir, una preponderancia e importancia extrema de la relación orgánica sobre la de servicio llevaría consigo forzosamente a la negación de toda situación fuera de la de actividad; por el contrario, admitir la distinción entre ambos tipos de relación dando preponderancia a la relación de servicio, supondrá el reconocimiento de situaciones administrativas de los funcionarios diversas de la situación normal de actividad.

C) *Naturaleza jurídica de las situaciones administrativas.*

Antes de seguir adelante y de ver en concreto la regulación jurídica que en nuestro Ordenamiento se da a las situaciones administrativas de los funcionarios, conviene precisar la naturaleza jurídica de las mismas. Con carácter general, podemos caracterizar esta naturaleza como suspensión de la relación orgánica del funcionario con la Administración, o, más concretamente, como una modificación del contenido de la relación jurídica que une al funcionario con la Administración (9). Efectivamente, en virtud de la relación de empleo, el funcionario vendrá obligado al desempeño efectivo de un puesto de trabajo de la plantilla propia del cuerpo a que pertenece; con las situaciones admi-

sin perder la condición de tal pueda encontrarse en situación que no sea de actividad, permitirá a la Administración pública ser más rigurosa en la aplicación de un rígido sistema de incompatibilidades, a fin de que el funcionario dedique su actividad plenamente al ejercicio de su cargo, lo que por otra parte es uno de los graves problemas que la Administración de personal tiene planteado en la hora actual, aunque ello tenga como origen la insuficiencia de los haberes del funcionario; cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española* (Madrid, 1961), 213. En general, sobre el problema de las incompatibilidades, vid. E. SERRANO GUIRADO, *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios* (Madrid, 1956), y S. ALVAREZ-GENDÍN, *Criterio sobre las incompatibilidades de los funcionarios de la Administración civil del Estado, según el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955*, en «Rev. Facultad de Derecho» (Universidad de Oviedo), 79 (1956), páginas 463 y sigs.

(8) Sobre la relación orgánica y de servicio, vid. J. A. GARCÍA-TREVIJANO, *Principios jurídicos de la organización administrativa* (Madrid, 1957), 72 sigs., y *Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos*, en esta REVISTA, 13, 64 y sigs.

(9) Cfr. L. PRAGA, *Il personale nella pubblica Amministrazione* (Bologna, 1961), 113, y M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo* (Nápoles, 1957), 153 y sigs.

nistrativas, lo que se produce es una modificación en el contenido de dicha relación.

Por otra parte, las situaciones administrativas constituyen auténticos derechos subjetivos *ex lege* de los funcionarios, con el sentido que los mismos tienen a consecuencia del carácter legal y reglamentario que la relación funcional presenta. Es decir, el funcionario tendrá derecho a encontrarse en alguna de dichas situaciones en tanto en cuanto que su Estatuto jurídico se lo conceda, pero podrá ser desconocido sin posible argumentación de lesión de derechos adquiridos por un cambio en la regulación jurídica de su *status* legal y reglamentario (10). Por último, y para acabar este apartado, digamos cómo estas modificaciones de la relación orgánica del funcionario o, en otros términos, las diversas situaciones administrativas, vienen caracterizadas por ser *numerus clausus*, es decir, que no pueden darse situaciones diversas de aquellas que el *status* jurídico del funcionario prevé, o, en otros términos, que todo funcionario, como dice LUPI (11), debe encontrarse en una de las situaciones que las normas reguladoras de su *status* prevean.

II.—LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO ESPAÑOL.

A) Regulación jurídica.

Para determinar la regulación jurídica de las situaciones administrativas de los funcionarios en el Ordenamiento jurídico español, habremos de distinguir entre las diversas esferas de la Administración pública, puesto que su regulación se efectúa por normas distintas en cada caso.

a) *Administración estatal*. A su vez, dentro de la Administración del Estado habrá que distinguir entre los funcionarios civiles y los funcionarios militares.

1.º La regulación jurídica de la situación administrativa de los funcionarios civiles venía realizada para los Cuerpos generales (Cuerpos técnico-administrativo y auxiliar) por la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y el Reglamento para su ejecución de 7 de septiembre del mis-

(10) Sabido es cómo no es posible técnicamente hablar de derechos adquiridos del funcionario, a pesar de que la expresión es usada frecuentemente, incluso por el propio legislador. En la época actual, en que la regulación de la función pública, es decir, el Estatuto jurídico de los funcionarios, en sus principios fundamentales o básicos, pertenece a la reserva legal, cuando no a la constitucional, no es posible hablar de derechos adquiridos de los funcionarios, por cuanto que frente a la Ley no puede haber derechos adquiridos. Ello tan sólo es posible en la que podemos considerar primera fase de la regulación de la función pública, en que la relación de empleo supone una autovinculación de la Administración. Por tanto, cuando en la Ley se habla de derechos adquiridos, ello técnicamente es incorrecto, y la expresión materialmente está reflejando simplemente un problema de vigencia de normas, es decir, está declarando vigentes aquellas normas anteriores que reconocían determinadas garantías o derechos al funcionario.

(11) LUPI, op. cit., 9 y sigs.

mo año. Esta regulación fué modificada y sustituida por la que se contiene en la Ley de 15 de julio de 1954, que presenta como característica primera y destacable el ser de aplicación a todos los funcionarios civiles de la Administración del Estado, sin distinción de cuerpos generales y especiales, sin más exclusión que las que expresamente se prevén en el texto de la Ley. La razón de ser de la regulación efectuada por dicha Ley se encuentra no sólo en la necesidad de regular uniformemente las diversas situaciones administrativas para todo tipo de funcionarios civiles de la Administración del Estado, sino también debido al cambio experimentado por la Administración, cuyas características actuales son otras muy diversas de las de la época en que había sido dictado el Estatuto de 1918 (12), lo que hacía necesario dar nueva regulación a las situaciones administrativas de los funcionarios para acomodarlas a las características actuales de la Administración (13).

2.º Las situaciones administrativas de los funcionarios militares, también con carácter general para toda clase de funcionarios, fué establecida por Decreto de 12 de marzo de 1954.

b) *Administración Local*.—Para los funcionarios de la Administración Local la regulación de las situaciones administrativas se encuentra contenida en el Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones Locales de 30 de mayo de 1952, y Reglamento del personal de los Servicios Sanitarios locales de 27 de noviembre de 1953, siendo de destacar cómo respecto a la cuestión que ahora nos interesa también se pone de manifiesto una cierta superioridad, al menos técnica, de la regulación propia de la Administración Local sobre las normas aplicables a la Administración estatal (14).

c) *Administración no territorial*.—Dentro de la Administración no territorial habremos de distinguir las situaciones administrativas de los funcionarios de la Administración institucional y de la Administración corporativa.

(12) Sobre el sentido o características de la Administración moderna, vid. F. CARRIDO, *Tratado de Derecho administrativo*, I (Madrid, 1961), 63 y sigs.

(13) Cfr. E. SERRANO GUIRADO, *La Ley de 15 de julio de 1954 sobre situaciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado*, en esta REVISTA, núm. 15, 240-41. La Exposición de Motivos de la Ley de 15-7-1954 justifica así su promulgación: «Son muchas las disposiciones de distinto rango que con posterioridad a la entrada en vigor de aquellos preceptos (la legislación de 1918) han venido introduciendo regulación de vario tono, resolviendo en cada caso problemas derivados fundamentalmente del aumento de los organismos de la Administración y del diferente carácter de la actividad administrativa, muy distinta a la contemplada por la Ley primitiva. Esto ha dado lugar, a través del tiempo, a que el sistema de la Ley de 1918 resulte incompleto para el fin por ella perseguido; ya que con el procedimiento fragmentario y ocasional de llenar sus lagunas se han originado diversos tratamientos para situaciones realmente idénticas».

(14) Como ha puesto de manifiesto L. JORDANA DE POZAS, *La organización y las ciencias administrativas en España*, en «Rev. Internacional de Ciencias Administrativas», XXIII-1 (1957), 5-6, en general, todo el Derecho local se presenta con una modernidad y una perfección mucho mayores que las normas jurídico-administrativas aplicables a la Administración del Estado.

Respecto a los funcionarios de la Administración institucional, que tengan tal consideración de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Ley de 26 de diciembre de 1958 (15), no existen disposiciones que con carácter general regulen la cuestión (16). Habrá que examinar en cada caso las normas especiales y privativas del ente institucional u organismo autónomo, y a falta de éstas, serán de aplicación las mismas normas que a los funcionarios de la Administración estatal, puesto que dicha legislación, en materia de funcionarios, es declarada supletoria por el artículo 82, apartado 3.º, de la citada Ley de 26 de diciembre de 1958 (17).

En cuanto a los funcionarios de las entidades corporativas, igualmente no existe una regulación general de las situaciones administrativas en que los mismos puedan encontrarse, y por ello habrá que acudir a los diversos estatutos especiales. Por otra parte, el número de funcionarios de este tipo de Administración, en principio reducido, hace que no presente mayor interés el examen de las situaciones administrativas que les son propias (18).

(15) Sabido es cómo dentro del personal de la Administración institucional, que la Ley de 26-12-1958 denomina Organismos autónomos, nos encontramos con las cuatro clases siguientes:

1.ª Quienes desempeñen los cargos directivos de libre nombramiento del Gobierno; son funcionarios de carácter político normalmente amovibles y, por tanto, no tiene sentido plantearse respecto a ellos el problema de las situaciones administrativas.

2.ª Funcionarios públicos de la Administración del Estado que sirven destinos en un organismo autónomo. Respecto de ellos la cuestión de las situaciones administrativas vendrá regulada por las normas propias de la Administración estatal, Ley de 15-7-1954, que precisamente prevé esta situación especial al servicio de entidades institucionales.

3.ª Funcionarios públicos de los propios organismos autónomos. Exclusivamente con relación a estos funcionarios, nos planteamos en el texto el problema de la regulación jurídica de sus situaciones administrativas.

4.ª Personal obrero.

(16) El artículo 82, 2.º, de la Ley de Entidades estatales autónomas de 26-12-1958 atribuye a la Presidencia del Gobierno la elaboración de un Estatuto general de Funcionarios de los organismos autónomos, y la disposición transitoria 5.ª de dicha Ley establece que dicha elaboración, a efectuar en el plazo de seis meses, será llevada a cabo por la Comisión que dentro de la Presidencia prevé dicha disposición transitoria que se constituya. Sin embargo, el mencionado Estatuto no ha sido elaborado, en cuanto que se considera que la regulación de la función pública relativa a los organismos autónomos puede perfectamente realizarse, con las debidas diferencias, por el Estatuto general de Funcionarios de la Administración civil del Estado, y estando en elaboración un proyecto de dicho Estatuto, no se ha querido afrontar por separado la cuestión de los funcionarios de los organismos autónomos. No obstante, es de hacer notar que en la última redacción dada al «Anteproyecto de Ley general de Funcionarios civiles del Estado» expresamente se excluye de su regulación a los funcionarios de la Administración institucional, en contra del criterio primeramente sostenido.

(17) Este mismo carácter supletorio de la legislación estatal se atribuye en el Anteproyecto de Ley general de Funcionarios civiles del Estado (art. 4.º).

(18) No se incluyen las situaciones administrativas de los funcionarios del Movimiento regulados por el Estatuto general de 19 de febrero de 1952 (arts. 17 y sigs.) y disposiciones complementarias, por cuanto que no es posible configurar a la organización administrativa del Movimiento como Administración pública, como reiteradamente ha

De estas diversas regulaciones jurídicas que han quedado indicadas vamos a fijarnos, en principio, exclusivamente en las situaciones administrativas propias de los funcionarios civiles de la Administración estatal. Tan sólo por vía de comparación o de aclaración haremos referencias a situaciones propias de funcionarios distintos de los de la Administración civil estatal. Ello por cuanto que entendemos que el problema adquiere su máxima importancia respecto de la Administración estatal, dado que por el número de sus funcionarios es en ella donde tanto cuantitativa como cualitativamente la cuestión ofrece un mayor interés.

B) Competencia para el desarrollo y aplicación de la Ley de situaciones administrativas.

Una de las innovaciones indudablemente acertada que la Ley de situaciones administrativas de los funcionarios públicos de 15 de julio de 1954 supuso, ha sido, sin duda, la atribución que por el artículo 24 de dicha Ley se hace a la Presidencia del Gobierno para dictar «las normas de carácter general precisas para el desarrollo de la presente Ley, así como aclarar las dudas que pueda suscitar el sentido de sus preceptos». Si reiteradamente se ha denunciado que la frustración del Estatuto de 1918 ha sido debida en gran parte a la carencia de un órgano central encargado de velar por su recta aplicación, lo que ha llevado a que cada uno de los Ministerios, e incluso Direcciones Generales, lo aplicasen a cada cuerpo en concreto que de ellos dependían, de manera peculiar (19), es indiscutible que el haber atribuido a la Presidencia del Gobierno la facultad de interpretar la Ley de situaciones ha hecho posible una aplicación uniforme de la misma a todos los funcionarios civiles del Estado y, por tanto, que aunque no sea más que en este aspecto concreto, sea totalmente uniforme la regulación de la función pública. Podemos así considerar que esta Ley del año 1954 ha sido el antecedente de los apartados 7 y 8 del artículo 13 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, que atribuye a la Presidencia del Gobierno, con carácter general, diversas competencias en materia de personal, y en cierta forma el antecedente más directo de un órgano cen-

precisado el T. S. en sus sentencias de 13-12-1956, 8-7-1960 y 2-3-1961, y como claramente se desprende de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26-7-1957, al considerar en su artículo 4.º, apartado 2.º, al Ministro Secretario General del Movimiento como Ministro sin cartera y no titular de un Departamento ministerial de la Administración estatal.

(19) Vid. L. JORDANA DE POZAS, *Situación y necesaria reforma del Estatuto de los Funcionarios públicos*, op. cit., 189 y sigs, y A. CARRO, *El funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios*, en «Documentación Administrativa», 1 (1958), 6 y sigs. Igualmente el propio Anteproyecto de Ley general de Funcionarios civiles del Estado no duda en considerar en su Exposición de Motivos que «uno de los puntos vulnerables del Estatuto de Funcionarios de 1918, que en gran medida contribuyó a la frustración de sus propósitos, fué la carencia de un órgano central encargado de velar por su íntegra aplicación, y que, considerando en su conjunto los problemas inherentes a los funcionarios, llevará a cabo una política uniforme».

tral de la Función pública, de la que tan necesitada se encuentra nuestra Administración (20).

C) *Clasificación de las situaciones administrativas.*

Resulta sumamente difícil efectuar una teoría general de las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, por cuanto que las mismas son múltiples, obedeciendo a diversas causas y produciendo efectos distintos. Ello obedece, sin duda, al marcado carácter polémico que el fundamento de dichas situaciones presenta, según hemos visto. Sin embargo, prescindiendo de la situación de actividad, tal como hemos indicado al dejar expuesto el sentido y ámbito de este estudio, puesto que realmente no se trata de una verdadera situación en el sentido técnico de la palabra, podemos distinguir, dentro de las situaciones administrativas de los funcionarios, unas de carácter general, aplicables a todo tipo de funcionario civil del Estado, frente a otras de carácter especial que tan sólo serán de aplicación en determinados supuestos o para ciertos cuerpos de funcionarios; estas situaciones especiales se encuentran reguladas en normas dispersas y no en la Ley de 1954.

III.—SITUACIONES GENERALES.

Examinando ahora las situaciones de carácter general, vemos que las mismas, de acuerdo con la Ley de 1954, son las de excedencia en sus diversas modalidades y la de supernumerario (21). Intentando una clasificación de dichas situaciones, podríamos distinguir las tres siguientes: 1.^a Situaciones debidas a la voluntad del funcionario. 2.^a Las motivadas por causas imputables a la propia Administración; y 3.^a Las motivadas por causas ajenas a la voluntad de la Administración y del funcionario. Sin embargo, entendemos que tal intento de clasificación no reportaría científicamente mayor interés, pues los efectos no serían los mismos en todos los supuestos encajables en cada uno de los tres grupos de situaciones, y, por otra parte, habría que incluir en términos distintos de la clasificación supuestos que de acuerdo con nuestro derecho positivo motivan una misma situación. Todo ello es debido al carácter o fundamento que las situaciones administrativas presentan y que repe-

(20) Sobre los órganos centrales de la función pública, su carácter y competencia, puede verse J. J. RIBAS, *Les services de la fonction publique dans le monde* (Bruselas, 1956); S. ROYO-VILLANOVA, *La función pública*, en «La Administración pública y el Estado contemporáneo» (Madrid, 1961), 23 y sigs., y J. L. de la VALLINA, *La Dirección General de la función pública*, en «Documentación Administrativa», 23 (1959), 35 y sigs.

(21) GUAITA, *Excedencia*, en «Nueva enciclopedia jurídica SEIX», 185, a efectos de definición, engloba en una misma figura las diversas situaciones generales de los funcionarios, que conceptúa como «interrupción de la relación de servicios no debida a sanción», no desconociendo que dentro de dicha definición se engloban múltiples figuras con denominación, origen, efectos, régimen y duración distintos.

tidas veces hemos indicado; es decir, a que no es posible encontrar un fundamento lógico y puramente explicativo a las diversas situaciones administrativas, sino que, antes bien, hay que concebirlas y entenderlas partiendo del evidente fundamento político y de oportunidad que las mismas presentan. Todo intento de clasificación racional y lógica de las situaciones administrativas y de sus aspectos no será más que un vano intento utópico sin mayor interés científico y práctico. Por ello, y como dice GUAITA (22), el estudio de las situaciones administrativas de los funcionarios «ha de reducirse a una exposición sistemática y coherente del Derecho español, sin perjuicio de insertar las notas críticas y de jurisprudencia oportunas para aclarar o completar el sistema» (23).

A) Excedencia.

A su vez la excedencia debe ser distinguida en sus modalidades de especial, forzosa y voluntaria.

a) Excedencia especial.

1.º *Supuestos*.—Esta situación administrativa tendrá lugar en los siguientes casos:

— Funcionarios que desempeñan cargos de libre nombramiento del Jefe del Estado.

— Funcionarios que desempeñan cargos de confianza del Gobierno con nombramiento por Decreto acordado en Consejo de Ministros.

— Funcionarios que desempeñan cargos del Movimiento con nombramiento por Decreto del Jefe Nacional, a propuesta del Ministro Secretario General del Movimiento.

— Funcionarios que se encuentran cumpliendo su servicio militar durante el período obligatorio de permanencia en filas, si no fuera compatible el destino del funcionario en el Ejército con el que sirven en la Administración civil del Estado (24).

En ningún caso podrán encontrarse en situación de excedencia especial aquellos funcionarios que hayan sido designados para el ejercicio de cargos de carácter permanente (art. 7.º *in fine*), y ello a consecuencia

(22) GUAITA, *Excedencia*, op. cit., 186.

(23) El Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales de 30 de mayo de 1952 establece otra clasificación de las situaciones administrativas muy diversa de la establecida para los funcionarios civiles de la Administración del Estado. Dicha clasificación es la siguiente:

1.º Interrupciones del servicio activo, donde incluye todas aquellas situaciones en las cuales el funcionario tiene derecho a la reserva de la plaza o cargo.

2.º Cesé en el servicio activo, donde se comprenden las situaciones administrativas que entrañan la privación del cargo que desempeñan.

(24) Art. 7, Ley del 15-7-1954.

de que, dados los efectos que esta declaración de excedencia supone, y que luego veremos, sería gravemente perjudicial para la Administración la concesión de la misma; concretamente, el excedente especial tiene derecho a la reserva de la plaza, y es claro que si ha sido nombrado para otro cargo de carácter permanente, su puesto en el Cuerpo de origen quedaría también permanentemente vacante.

2.º *Efectos.*—La excedencia especial lleva consigo los siguientes efectos:

— Seguir ascendiendo en los escalafones respectivos a que pertenecan los funcionarios.

— Ser de abono, a efectos pasivos, el tiempo de excedencia especial, y, en general, a todos los efectos.

— Poder percibir el sueldo de su categoría y clase si renuncia al del cargo para el que ha sido designado.

— Derecho a reserva del empleo y destino que sirve al ser declarado en excedencia especial (25).

Estos son los efectos que con carácter general produce la declaración de excedencia especial, pero hay que tener en cuenta que cuando la motivación de dicha situación ha sido debida al cumplimiento del servicio militar, el funcionario no tendrá derecho a percepción de haberes (26).

3.º *Reingreso al servicio activo.*—Debido a la reserva de plaza, el reingreso de los funcionarios que se encuentran en esta situación no presenta mayor problema. Los excedentes especiales, cuando cesen en el cargo de confianza o en la prestación del servicio militar, deberán incorporarse a su destino de origen en el plazo de treinta días como máximo, a contar desde el cese en el cargo o desde la fecha de licenciamiento, respectivamente, pues de no hacerlo así pasarán a la situación de excedentes voluntarios por conveniencia o necesidad particular (27).

(25) Podría pensarse que esta situación administrativa, lo mismo que todas aquellas otras en que el funcionario tiene derecho a reserva de plaza, no debiera ser incluida en el estudio de las situaciones administrativas, dado el concepto que de las mismas hemos expuesto: suspensión de la relación orgánica, sin extinción de la relación de servicio, puesto que en los casos en que existe reserva de plaza pudiera entenderse que subsiste la relación orgánica. Así lo entiende J. A. GARCÍA TREVIJANO, *Relación orgánica y relación de servicio...*, op. cit., 70, e igualmente el Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales, donde aquellas situaciones con reserva de plaza son configuradas como meras licencias (art. 44); sin embargo, creemos que también en estos casos, donde la falta de prestación de servicio activo no tiene en principio duración, o, al menos, excede de los plazos breves de las verdaderas licencias, debe hablarse de verdaderas situaciones, independientemente de la reserva de plaza, derecho éste sumamente discutible y que quizá fuera conveniente no reconocerlo en muchos de los casos en que hoy día se hace.

(26) Art. 13.

(27) Art. 17.

b) *Excedencia forzosa.*

1.º *Supuestos*—La excedencia forzosa se producirá por causas ajenas a la voluntad del funcionario y concretamente por (28):

— Reforma de plantillas o supresión del cargo que el funcionario tenga asignado y que signifique baja obligada en el servicio activo (29).

— Imposibilidad de obtener el reintegro al servicio activo cuando con carácter forzoso cese en la situación de supernumerario (30).

2.º *Efectos*.—La declaración de excedencia forzosa lleva consigo los siguientes efectos:

— Derecho a seguir ascendiendo en su escala.

— Derecho del funcionario a percibir dos tercios del sueldo y, en su caso, las remuneraciones inherentes a su categoría y clase.

— Abono, a efectos pasivos, del tiempo que dure tal situación.

— Los Ministros de cada Departamento podrán disponer, cuando las necesidades del servicio lo hagan ineludible, que los excedentes forzosos se incorporen obligatoriamente a servir plaza de menor categoría y clase, siempre que el importe del sueldo y sus remuneraciones sean superiores al total de sus haberes de excedencia forzosa. Los servicios prestados en estas condiciones se estimarán como si hubiesen sido en la categoría personal de los interesados.

— Los haberes pasivos que en su caso pueden producir los funcionarios que se encuentren en situación de excedencia forzosa se determinarán adoptando como reguladores los sueldos asignados en presupuesto a las respectivas categorías personales (31).

(28) La sentencia del T. S. de 24-10-1959 considera que «la distinción fundamental entre las distintas modalidades que puede adoptar la situación de excedencia viene determinada por la participación que para llegar a ella tenga la voluntad del funcionario, y de ahí que la excedencia voluntaria se conceda y la forzosa se declare, porque la primera es consecuencia de una voluntad de la Administración; pero cuando en el ejercicio de su actividad reforma plantillas, suprime cargos, reorganiza servicios..., ha de respetar dos cosas que son inherentes a la condición de funcionario inamovible: el sueldo, bien que disminuido por la no prestación efectiva de trabajo, y el vínculo trabado con la Administración, dos notas consustanciales con la excedencia forzosa».

(29) Así lo había consignado la jurisprudencia en la sentencia del T. S. de 25-5-1946

(30) Art. 8. Esta excedencia es, como dice GUAITA, op. cit., 187, «la primera no sólo en su aparición, sino también en su justificación, y está regulada en todos los ordenamientos positivos». Ello es consecuencia de la especial naturaleza del llamado derecho al cargo, que nunca puede concebirse como un derecho de propiedad, y, por tanto, el funcionario no puede exigir sostener el cargo cuando esto vaya contra las necesidades del servicio. Cfr. ALVAREZ GENDÍN, *Manual de Derecho administrativo español* (Barcelona, 1954), 423, y CLAVERO ARÉVALO, *La situación de los funcionarios en los casos de alteración de términos municipales*, en «Estudios homenaje a Gascón y Marín» (Madrid, 1952), página 12.

(31) Art. 14.

3.º *Reingreso*.—El reingreso de los excedentes forzosos se hará por orden del mayor tiempo en esta situación, sin necesidad de que lo solicite el funcionario, y en vacante de su categoría y clase. Si no la hubiere y el interesado pretende el reingreso, podrá adjudicársele plaza de categoría y clase inferiores (32).

c) *Excedencia voluntaria*.

1.º *Supuestos*.—La excedencia voluntaria tiene lugar en los dos supuestos siguientes (33):

— Cuando lo solicita el funcionario que pertenezca a otro u otros cuerpos del Estado o de la Administración local y esté en alguno de ellos en cualquiera de las situaciones de servicio activo, supernumerario o excedencia especial o forzosa.

— A petición del interesado que por conveniencia o necesidad particular pretende cesar en el servicio y no se encuentra en alguno de los casos anteriores (34). En este caso, la concesión quedará subordinada a la buena marcha del servicio (35), pero a pesar de esta última consideración hay que entender que el funcionario tiene un auténtico derecho subjetivo a la excedencia (36), puesto que, como se dice en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1959, «lo procedente es la concesión de la situación de excedencia y la excepción la negativa», y en la sentencia citada, así como en la de 20 de abril de 1959, el Tribunal Supremo llegó a apreciar desviación del poder en el acto de negativa de la concesión de excedencia voluntaria.

2.º *Efectos*.—La declaración de excedencia voluntaria lleva consigo la pérdida de todos los derechos del funcionario excepto los que se derivan exclusivamente de la relación de servicio, que, como hemos indicado, sigue existiendo en todo supuesto de situación distinta de la actividad. Por ello, el único derecho que el excedente forzoso tiene es el

(32) Art. 18.

(33) Art. 9.

(34) Es esta situación típica característica del Derecho español, pues con la amplitud en que está reconocida en nuestro ordenamiento jurídico no existe en el Derecho comparado, y respecto de ella, desde el punto de vista del interés general, podría plantearse el problema de la conveniencia de su reconocimiento, o, al menos, si no sería conveniente un recortamiento de la misma, sobre todo en aquellos casos en que la excedencia voluntaria lleva como afecto el derecho de ascenso.

(35) El Reglamento de Funcionarios de 1918 establecía en su artículo 41 un criterio matemático para la concesión de la excedencia voluntaria: que «en la oficina del peticionario queden cuatro quintas partes de sus servidores». Este criterio ha sido modificado por la Ley de 1954, que establece una fórmula más amplia y flexible, cual es supeditar la excedencia voluntaria «a la buena marcha del servicio».

(36) Así considera GUAITA, *Excedencia*, op. cit., 189, que «se tiene un derecho a obtener la excedencia voluntaria si de su otorgamiento no se siguen perjuicios para la buena marcha del servicio».

de figurar en el escalafón de su cuerpo, pero sin posibilidad de ascender (37), ni dicha situación se le computará a ningún efecto (38).

El Estatuto de 1918 establecía un plazo máximo de diez años para que el funcionario pudiera encontrarse en esta situación de excedencia; sin embargo, este plazo ha sido suprimido por la Ley de situaciones de 1954. En general, todas las disposiciones del Estatuto de 1918 y de los Reglamentos orgánicos de los distintos Cuerpos respecto de situaciones administrativas han sido derogadas por la mencionada Ley (39).

Concretamente, este problema que nos hemos planteado de la no vigencia del plazo señalado en el Estatuto del año 1918 ha sido confirmado por la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1959.

3.º *Reingreso*.—La Ley distingue según el motivo que determinó la concesión de la excedencia, estableciendo que si se trata de excedente voluntario por pertenecer a otros Cuerpos del Estado o de la Administración local, podrá pedir el reingreso dentro del plazo de diez días a partir de aquel en que cese en el servicio activo del otro Cuerpo a que pertenece, acompañando certificación de la Jefatura de Personal del Cuerpo de su procedencia, acreditativa de los servicios prestados hasta su cese y de la conducta observada, y le será concedido únicamente con ocasión de vacante. Los excedentes voluntarios por conveniencia o necesidad particular, para reingresar, necesitarán presentar certificado de antecedentes penales, declaración jurada de si se encuentran o no procesados, así como de las sanciones en que pudieran haber incurrido en el servicio de otro Cuerpo (40). Estos preceptos de la Ley de 1954 respecto al reingreso de funcionarios han sido desarrollados y aclarados por Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de diciembre de 1954.

B) *Situación de supernumerario.*

1.º *Supuestos*.—Pasarán a la situación de supernumerarios los funcionarios en los siguientes supuestos:

— Cuando, previa autorización del Ministro de que dependa, sirvan cargos no incluidos en la plantilla orgánica de su escala, en organismos

(37) De la redacción de la Exposición de Motivos de la Ley de 1954, tal como apareció redactada en el *B. O.* antes de su rectificación, parecía deducirse el reconocimiento del derecho de ascenso en favor de los funcionarios excedentes; sin embargo, el texto de la Ley y el Preámbulo de la misma, tal como apareció corregido, niega tal derecho: solamente el mismo se reconoce en favor de los funcionarios de aquellos Cuerpos que lo tuviesen reconocido por sus disposiciones privativas en el momento de entrar en vigor la Ley de 1954 (disposición transitoria 3.ª). Vid. sobre la cuestión la Orden de 12-4-1955 y sentencias del T. S. de 28-6-1960 y 15-11-1960. En todo caso, con acertado criterio, el T. S., en la primera de dichas sentencias, simplemente reconoce dicho derecho de ascenso durante el plazo de diez años, que era el que con anterioridad a la Ley de 1954 se estableció como tiempo máximo de excedencia.

(38) Art. 15.

(39) El plazo mínimo de un año de duración de esta situación, que se establecía en el artículo 41 del Reglamento de 1918, ha sido respetado por la Ley de 1954.

(40) Arts. 19 y 20.

del Movimiento o autónomos de la Administración del Estado, percibiendo el sueldo por el presupuesto de los mismos. Este acto de autorización es de carácter discrecional, y puede ser en todo momento revocado.

— Los que presten servicios en la Administración de las provincias africanas.

— Quienes pasen a prestar servicios públicos para los que hayan sido nombrados o designados precisamente por su cualidad de funcionarios del Estado (41).

2.º *Efectos.*—La situación de supernumerarios entraña los siguientes efectos:

— Pérdida del derecho al sueldo y cualquier otra clase de remuneración propias de su categoría y plantilla respectivas.

— El puesto del funcionario declarado supernumerario quedará vacante y será cubierto en forma reglamentaria.

— A todos los demás efectos se reputará como en servicio activo, teniendo, por tanto, derecho a ascender en su escalafón, y el tiempo en esta situación será de abono a efectos pasivos, considerándose como sueldo, para la determinación del regulador, el correspondiente a su categoría dentro de los respectivos Cuerpos o carreras (42).

3.º *Reingreso.*—El reingreso al servicio activo del supernumerario se efectúa de forma distinta según el supuesto que la motiva, distinguiéndose:

— *Por supresión del cargo o del propio organismo.*—En este supuesto el reingreso tendrá efectividad al día siguiente del cese, cubriendo vacante de su categoría y clase si la hubiere, y de no existir, percibirá los haberes correspondientes a una categoría o clase inferior, ocupando la primera vacante de las suyas que se produzca. De no poderse llevar a efecto el reingreso por falta de plazas disponibles, el funcionario será declarado inmediatamente excedente forzoso.

— *Por falta imputable al funcionario.*—En tal supuesto el reingreso se realizará en la forma establecida en el apartado anterior, previa instrucción del correspondiente expediente disciplinario para esclarecer la conducta del funcionario.

— *Por cese a voluntad del funcionario.*—En este caso el funcionario quedará en situación de excedencia voluntaria y su reingreso se acomodará a las normas establecidas para esta situación (43).

IV.—SITUACIONES ESPECIALES.

Al lado de las situaciones generales que han quedado examinadas se pueden descubrir en el Ordenamiento jurídico de la función pública española diversas situaciones especiales, que podemos clasificar en dos

(41) Art. 5.º

(42) Art. 12.

(43) Art. 11.

grandes grupos: 1.º, situaciones aplicables tan sólo a determinados Cuerpos de funcionarios; y 2.º, situaciones aplicables a toda clase de funcionarios.

A) *Situaciones aplicables a determinados Cuerpos de funcionarios.*

a) *Excedencia activa.*—Esta especial situación viene regulada por la Ley de 15 de julio de 1952, y es de aplicación a los funcionarios que ejercen funciones docentes, dependientes del Ministerio de Educación Nacional (44).

1.º *Supuestos.*—Dicha situación tiene aplicación en los dos supuestos siguientes:

— Profesores dedicados a la investigación científica de excepcional importancia.

— Profesores en funciones docentes o en misión oficial de evidente relación con el servicio de educación en España y en el extranjero.

2.º *Declaración.*—La declaración de esta situación se hará por Orden ministerial, previa deliberación del Consejo de Ministros, siendo trámite previo y preceptivo el informe de la Junta de facultad, del claustro u organismo correspondiente; el de la Junta de Gobierno de la Universidad, en su caso, y el del Consejo de Educación Nacional. Cuando se trate de misiones de investigaciones se requerirá, además, el informe del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y para funciones docentes en el extranjero, el de la Junta de relaciones culturales.

Como se ve, la razón de ser de esta especial situación radica, como se dice en la Exposición de Motivos de la Ley que la reconoce, en que «la labor de cátedra, aunque sea la fundamental del profesorado, no agota las misiones encomendadas a las funciones docentes, como para la Universidad reconoce el artículo 2.º de la Ley de Ordenación Universitaria. Otras funciones, y principalmente la investigadora y la de la difusión de la cultura española fuera del territorio nacional, pueden absorber la labor de algunos catedráticos y profesores numerarios, sin que su dedicación a tales tareas deba acarrear su separación de los centros a los que de tales formas continúan prestando valiosos servicios».

3.º *Efectos.*—Esta situación de excedencia activa entraña los siguientes efectos:

— Dispensa de la función docente durante el plazo de diez años.

— Reserva de la cátedra o puesto docente del que sea titular, con plenitud de derechos durante dos años (45).

(44) Dicha Ley se encuentra completada por las Ordenes de 31-7-1952, 6-5-1954 y 16-3-1955. Esta especial situación ha sido expresamente declarada en vigor por el artículo 6 de la Ley de 15-7-1954.

(45) «El Ministerio, atendidas las circunstancias de cada caso y al mejor servicio de la enseñanza, podrá reducir a un año la reserva de la cátedra o puesto docente» (art. 1, *in fine*).

— El tiempo de esta situación, cuya duración máxima es de diez años, será abonable a efectos pasivos (46).

— Conservación del puesto y número correspondiente del escalafón (47).

b) *Situación de disponibles de los funcionarios de la carrera diplomática.*—Esta situación especial, propia y específica de los funcionarios de la carrera diplomática con categoría de embajadores o ministros plenipotenciarios de primera, segunda y tercera clases, viene regulada en el Reglamento orgánico de dicho Cuerpo de 15 de julio de 1955 (arts. 12 y 23) (48).

1.º *Supuestos.*—Será declarada por acuerdo del Gobierno (49), fundado en conveniencias del servicio, siendo tan sólo de aplicación a las categorías que quedan indicadas.

El acto que declara dicha situación es totalmente discrecional, pudiendo considerarse que presenta el carácter de político, y, por tanto, excluido de fiscalización contencioso-administrativa de acuerdo con el artículo 2.º, apartado b) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.

2.º *Efectos.*—La situación de disponible entraña los siguientes efectos:

— El tiempo de permanencia en situación de disponible se computará como prestado en servicio activo a los efectos de antigüedad en la categoría y ascenso y en lo que respecta a derechos pasivos.

— Dará derecho a dos terceras partes del sueldo.

— Para determinar el haber pasivo servirá de sueldo regulador el asignado en los presupuestos generales del Estado a su respectiva categoría personal (50).

c) *Situación administrativa de los funcionarios de organismos suprimidos.*—Si bien teóricamente la desaparición del ente administrativo al cual pertenezca el funcionario lleva consigo la extinción de la relación de servicio, en la práctica ello no sucede así. En nuestro Ordenamiento jurídico, los funcionarios de un Organismo autónomo suprimido siguen poseyendo la cualidad de tal, integrándose en Cuerpos a extinguir de-

(46) La Orden de 31-7-1952 aclara que igualmente será computable dicho tiempo a efectos de concursos.

(47) Como se ve, esta situación durante los dos primeros años viene a identificarse prácticamente en sus efectos con la excedencia especial de la Ley de 1954, y pasado este plazo de dos años, hasta los diez, con la situación de supernumerario de dicha Ley.

(48) Dicha situación había sido expresamente recogida en el artículo 23 de la Ley de 15-7-1954.

(49) Hay que entender por Gobierno el Consejo de Ministros, tal como es norma en nuestro Derecho positivo. Vid. artículo 16 de la Ley de 30 de enero de 1938 y sentencia del T. S. de 10-2-1962.

(50) Como dice GUAITA, *Excedencia*, op. cit., 189, se trata de una situación «híbrida entre la situación de supernumerario y la de excedencia forzosa, caracterizada fundamentalmente por su origen» (la libre voluntad del Gobierno).

pendientes de la Presidencia del Gobierno (51). Esta dependencia, así como que en la Sección de «Obligaciones a extinguir» de los presupuestos generales del Estado se hagan figurar los créditos necesarios para el pago de haberes y demás devengos que les correspondan, demuestra que ha habido una sustitución en el ente administrativo con el que dicho funcionario mantenía su relación de servicio, que ahora será la Administración del Estado. Igualmente ello se demuestra por cuanto que dichos funcionarios pueden ser llamados a prestar servicio en cualquier dependencia de la Administración del Estado que así lo requiera.

Este es, a grandes rasgos, el régimen establecido por el Decreto de 12 de septiembre de 1959 y Orden de 22 de septiembre de 1959, para los funcionarios de los Organismos de intervención económica disueltos a consecuencia de la nueva ordenación económica llevada a cabo por el Decreto-Ley de 21 de julio de 1959 (52).

B) *Situaciones especiales aplicables a toda clase de funcionarios.*

a) *Situación administrativa de funcionarios procesados* (53).—Se encuentra regulada por el Decreto de 23 de diciembre de 1957 (54).

1.º *Supuestos*.—Esta especial situación tendrá lugar cuando sea decretado auto de procesamiento contra el funcionario, debiendo determinarse si la causa del mismo son hechos ajenos al servicio o relacionados con éste, y en este último supuesto, a su vez, distinguir si han sido cometidos en forma culposa o dolosa. La razón de la diferencia que dejamos indicada se debe a que, según el artículo 1.º del Decreto que comentamos, cuando el procesamiento venga motivado por hechos ajenos al servicio o relacionados con éste, pero cometidos en forma culposa, la suspensión de funciones será discrecional por parte de la Administración; por el contrario, cuando el procesamiento sea consecuencia de hechos relacionados con el servicio y cometidos en forma dolosa, la suspensión de funciones habrá de decretarse forzosamente.

2.º *Efectos*.—Habremos de distinguir los efectos producidos por la suspensión mientras la misma tiene lugar, de los efectos de ella deducidos, una vez terminado el proceso que la determinó.

— *Efectos hasta la conclusión del proceso*.—La suspensión del funcionario lleva consigo una reducción de la séptima parte de su sueldo,

(51) Claro está que ello será tan sólo respecto a quienes tengan la condición de funcionarios inamovibles del propio organismo. Vid. *supra* nota 15.

(52) Vid. la interpretación que a la aplicación de dichas normas ha hecho el Tribunal Supremo en su sentencia de 16-5-1960.

(53) Esta situación es aplicable a todos los funcionarios civiles de la Administración del Estado, pues si bien el Decreto que la reguló excluía de su aplicación, sin motivo alguno, a todos los funcionarios del Ministerio de Justicia, la Orden interpretativa de 29-3-1960 tan sólo excluye a los funcionarios de la Carrera Judicial y Fiscal.

(54) Un comentario de esta especial situación puede verse en mi trabajo *Situación administrativa de los funcionarios procesados*, en «Anuario de Derecho Penal», septiembre-diciembre 1956, 573 y sigs.

viniendo el funcionario suspenso a observar el deber de residente, cuya infracción lleva consigo la pérdida de toda retribución.

— *Efectos a la conclusión del proceso.*—A su vez, dentro de este apartado, hemos de distinguir si el proceso termina sin declaración de responsabilidad para el funcionario o con ella. En el primer caso el funcionario suspenso volverá al servicio activo computándose el tiempo de suspensión a todos los efectos y teniendo derecho a percibir las cantidades de sus haberes que le fueron retenidas durante la suspensión (55). Cuando el proceso termine con declaración de responsabilidad para el funcionario, el único efecto de la suspensión preventiva es que el tiempo de duración de la misma se computará a todos los efectos, siempre y cuando que la responsabilidad penal del funcionario no lleve consigo como pena accesoria la privación del cargo (56).

b) *Situación administrativa de los funcionarios al servicio de Gobiernos extranjeros o de Organismos internacionales.*—La situación administrativa de los funcionarios al servicio de Gobiernos extranjeros o

(55) Dentro de estas cantidades hay que considerar no sólo el sueldo, sino también las demás indemnizaciones a que el funcionario en activo tenga derecho. Así se establece en la sentencia del T. S. de 7-3-1960, donde se dice que «la Administración deberá resarcir el perjuicio económico que sufrieran por la destitución, siendo equitativo y razonable que se le abonen el sueldo y demás emolumentos que dejaran de percibir durante el tiempo que duró la suspensión de su cargo». En igual sentido que dicha sentencia las de 28-5-1956, 10-4-1958 y 30-4-1958.

(56) Realmente, y como se desprende del examen que se ha efectuado de dicha situación, si bien técnicamente puede concebirse como «situación» administrativa de los funcionarios, dado el concepto y límites que a las situaciones administrativas hemos dado, sin embargo, su estudio encaja mejor dentro del régimen disciplinario de los funcionarios. Igual sucede con las penas de suspensión e inhabilitación de funciones públicas, ya sean principales o accesorias. Concretamente en relación con la inhabilitación se plantea el problema de si la misma lleva como efecto la pérdida de la condición de funcionario, o si cumplida dicha pena, el funcionario puede reingresar en el servicio activo; en este último caso nos encontraríamos ante una situación administrativa especial: la del funcionario inhabilitado. Sin embargo, la cuestión de los efectos de dicha pena no aparece clara en nuestro Derecho positivo, pues si bien es cierto que en aquellos casos en que los Reglamentos orgánicos de los Cuerpos precisan que la inhabilitación lleve consigo la pérdida de la condición de funcionario, tal como sucede en el Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales (art. 66), no se planteará problema alguno, no sucede lo mismo cuando las normas administrativas guardan silencio sobre la cuestión, pues si bien del Código penal no parece deducirse que la pena de inhabilitación lleve consigo la pérdida de la condición de funcionario, e igual se desprende de la Ley de 23 de noviembre de 1940, la Ley de 18 de diciembre de 1946, sobre conmutación de penas accesorias a los funcionarios civiles, claramente viene a indicar que la inhabilitación supone la pérdida de la condición de funcionario, pues en su Exposición de Motivos declara: «Esta doctrina, establecida por los artículos 34 y 35, respectivamente, del Código de 1932 y del vigente, impide que aun extinguida la pena de inhabilitación, pueda quien la sufrió invocar como derecho su reincorporación a los empleos o cargos públicos de que fué plenamente desposeído, sin perjuicio de su recuperada aptitud para obtener, extinguida ya la inhabilitación, empleos y cargos públicos conforme a las normas que regulan tal obtención».

Sobre dicha cuestión puede consultar C. CAMARCO HERNÁNDEZ, *La rehabilitación* (Barcelona, 1960), aunque no resuelve ni aclara el extremo que planteamos.

de Organismos internacionales viene regulada por la Ley de 17 de julio de 1958. La razón del reconocimiento de dicha situación administrativa radica, como se dice en el preámbulo de la citada Ley, en la frecuencia con que los Organismos internacionales, la Asistencia técnica de las Naciones Unidas o los Gobiernos extranjeros recurren a contratar funcionarios españoles como funcionarios internacionales o asesores técnicos, «lo que en interés de la Nación es preciso atender, por lo que significa de proyección y presencia española en el exterior, lo cual requiere la adopción de medidas legislativas que estimulen a los funcionarios públicos para la aceptación de tales contratos y supriman los inconvenientes que en su situación administrativa española pudieran oponerse a la misma».

1.º *Supuestos.*—Ya han quedado indicados:

Funcionarios contratados por Organismos internacionales, Servicios de asistencia técnica de las Naciones Unidas o Gobiernos extranjeros (57).

2.º *Requisitos.*—Autorización del Jefe del Departamento, previo informe favorable o propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores.

3.º *Efectos.*—Los mismos que los de la excedencia especial, uno de cuyos supuestos, hay que considerar esta clase de situación que estamos examinando (58).

c) *Situación administrativa por razones disciplinarias.*—Las situaciones administrativas por razones disciplinarias que pueden ser objeto de consideraciones en el presente estudio, son aquellas que suponen la cesación de la relación orgánica, sin desaparición de la de servicio. Por tanto, teniendo en cuenta las sanciones disciplinarias que con carácter general se establecen en el artículo 60 del Reglamento general de funcionarios de 7 de septiembre de 1918, será tan sólo la de suspensión de empleo y sueldo de un mes a un año (59).

Realmente, el examen de esta especial situación y el acto de declaración de la misma escapa a los límites de este trabajo por ser propio del estudio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario.

d) *Situación administrativa de la mujer casada.*—Después de la Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, ni el sexo ni el estado civil es causa motivadora de situación especial. Sin embargo, teniendo en cuenta los deberes fami-

(57) Esta situación es igualmente de aplicación a los funcionarios de la Administración local (art. 1, ap. 2.º, Ley de 17-7-1958).

(58) A pesar de que esta situación se concede por un plazo máximo de diez años, en cuanto que es prorrogable, no parece muy oportuno la concesión del derecho de reserva de plaza, pues prácticamente se está incurriendo en el supuesto de cargo permanente, que expresamente la Ley de 1954 excluye de la situación de excedencia especial.

(59) Las demás sanciones o no afectan para nada a la relación orgánica ni a la de servicio (tales como el apercibimiento o multa de uno a quince días de haber), o suponen simplemente un cambio de la relación orgánica sin desaparición de la misma (traslado de destino o residencia), o bien suponen una alteración en la relación del servicio (pérdida de uno a veinte puestos en el escalafón y postergación perpetua), o su extinción (separación definitiva del servicio).

liares, el estado civil puede motivar una situación propia y específica de la mujer casada. Así, el Decreto de 11 de agosto de 1953 establece para las maestras que la mujer casada podrá quedar en situación de excedencia «voluntaria especial» por cuanto que tal situación produce los siguientes efectos que la distinguen de las restantes situaciones generales.

1.º Conservación de todos sus derechos escalafonales.

2.º Derecho preferente a reingresar en la misma escuela si estuviese vacante, en escuela de la misma localidad, en igual caso, o en escuela de localidad de censo análogo.

3.º Derecho a participar en los concursos, oposiciones y demás procedimientos que tiendan a mejorar categorías de censo de población para un futuro o posible reingreso, o adquirir aptitud legal para el desempeño de clase especial.

Igualmente, para los funcionarios de la Administración local, por Decreto de 1 de marzo de 1962, se estableció que la mujer casada puede solicitar la excedencia voluntaria; antes de la publicación de la citada Ley de derechos de la mujer y del Decreto mencionado que la desarrolla para la Administración local, quedaban en situación de excedencia por matrimonio sin ningún derecho, salvo el percibo de tantas mensualidades como años de servicio hubieran prestado (artículo 61 del Reglamento de 30 de mayo de 1952).

e) *Cesantía*.—La Exposición de Motivos de la Ley de 1954 considera como innovación de la misma la supresión de la cesantía en cuanto sanción disciplinaria (60), y en los supuestos de falta de toma de posesión de un nuevo destino dentro de los plazos marcados (61), así como en los casos de ausencia del lugar de residencia sin la correspondiente licencia (62) y de excedentes voluntarios que dejan pasar el plazo de diez años que antes se establecía sin solicitar su reingreso en el servicio activo. Sin embargo, la cesantía regulada en la base quinta de la Ley de 22 de julio de 1918 y artículo 66 del Reglamento de 1918, no parece que expresamente haya quedado derogada por la Ley de situaciones de 1954.

Por tanto, la declaración de cesantía acordada discrecionalmente por el Consejo de Ministros por conveniencias del servicio, publicando dicha resolución en el *Boletín Oficial*, y dando cuenta a las Cortes de la medida adoptada, puede considerarse como una situación posible de los funcionarios públicos, por lo menos en lo que se refiere a los funcionarios de los cuerpos generales, ya que, como se ha indicado, dicha situación no ha sido expresamente suprimida (63). No obstante, dados los prin-

(60) Arts. 60 y 62 del Reglamento de 1918.

(61) Art. 22 del Reglamento de 1918.

(62) Art. 30 del Reglamento de 1918.

(63) Realmente, aun admitiendo la existencia de la posibilidad por parte del Gobierno de declarar cesantes a los funcionarios de los Cuerpos generales, no puede entenderse técnicamente como una «situación administrativa», dado el concepto y alcance que al término hemos dado. No obstante, la incluimos en nuestro estudio fundamentalmente en razón del problema que la misma entraña respecto a su vigencia.

cipios que hoy inspiran al régimen de la función pública, hay que considerar como contrario a los mismos la admisión de dicha cesantía, que tan sólo puede considerarse como una reminiscencia del *spoils system*, hoy día totalmente abandonado. Ahora bien, no cabe duda que dicha situación tiene hoy día vigencia, y no ha sido derogada por la Ley de situaciones de 1954, pues la Ley de 19 de abril de 1961, por la que se desarrolla el artículo 2.º de la Ley de 17 de mayo de 1958 de Principios Fundamentales del Movimiento, establece que «toda conducta que denote deslealtad o inobservancia de dichos principios fundamentales, dará lugar a la aplicación del artículo 66 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918» (art. 2.º).

V.—CONCLUSIONES: LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA REFORMA BUROCRÁTICA.

Sabido es cómo uno de los aspectos de la Administración pública, al que ineludiblemente ha de alcanzar la reforma administrativa, es el del personal a su servicio (64). Desde este punto de vista, la cuestión de las situaciones administrativas hay que considerarla de escasa importancia. Ello, por una parte, por cuanto que otros son los graves problemas que la función pública presenta en España (65), y, por otra, en cuanto que la regulación de las situaciones administrativas se ha efectuado en fecha todavía reciente y en forma completa y con carácter general para todos los funcionarios civiles de la Administración del Estado.

No obstante, podemos señalar como criterios que debieran presidir la regulación de las situaciones administrativas en el futuro Estatuto de funcionarios los siguientes:

1.º Regular debidamente la situación de expectativa de destino, tal como hoy día se efectúa en el Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales. Dentro de esta situación pueden recogerse las normas específicas aplicables al «período de prueba», si es que el mismo es introducido en nuestro régimen de la función pública.

2.º El servicio militar no debe configurarse como causa de excedencia especial, pues sus efectos hemos visto son radicalmente diversos de los demás supuestos, motivadores de tal excedencia. Por ello el tiempo de servicio militar simplemente puede considerarse como una mera licencia.

3.º Limitar adecuadamente la excedencia voluntaria, figura típica y exclusiva del Derecho español y cuyo fundamento y razón de ser, tal

(64) Cfr. L. LÓPEZ RODÓ, *La reforma administrativa del Estado*, en «Nuestro Tiempo», 27, 5 sigs.; M. AMENDOLA, *Gli Studi e la realizzazioni per la riforma della pubblica amministrazione*, en «Riv. Trim. di Diritto pubblico», abril-junio 1952, 509; R. LUCIFREDI, *Orientamenti generali per la riforma della Amministrazione*, en «Civitas», II-4, 21; *Stato dei Lavori per la riforma della pubblica amministrazione*, I (1948-53) (Roma, 1953), 9 sigs.

(65) Cfr. al respecto el interesante estudio de G. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La organización de sus agentes: Revisión de estructuras*, en «La Administración Española» (Madrid, 1961), especialmente pág. 201 y sigs.

como hoy día está concebida, hay que considerarlos contrarios a los principios básicos que deben presidir la regulación de la función pública.

4.º Unificar el tratamiento y efectos de diversas situaciones, respecto de los cuales no existen razones suficientes para que sean regulados por disposiciones distintas y efectos diversos.

5.º Limitar al máximo la reserva de plaza en las diversas situaciones administrativas, pues ello, sin duda, acarrea perjuicios a la buena marcha de la Administración.

6.º Precisar los efectos administrativos que la pena de inhabilitación para cargos públicos lleva consigo.

JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE,

Ayudante de Derecho Administrativo.

