

# LA CALIFICACION DEL FUNCIONARIO; ESPECIAL REFERENCIA AL SISTEMA FRANCES

35.082.4

Por ANTONIO SOLANO RUIZ

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA (número 23, noviembre 1959) ha tratado el tema de la calificación de los funcionarios públicos. Ante una posible reforma del régimen de funcionarios, el autor de este trabajo insiste en los fines que puede perseguir un sistema de calificación y problemas que puede suscitar.

## I. Introducción

### 1. LOS FINES DE LA CALIFICACIÓN

Es obvio resaltar la necesidad de que se imprima un nuevo giro al desarrollo de la carrera de nuestros funcionarios. Tal vez conviniera romper con la monotonía actual.

Continuar con el sistema de años de servicios como único dato valedero para el acceso a los puestos superiores de un escalafón, además de mantener un criterio ilógico y anticuado, contribuiría al sostenimiento de una realidad desconsoladora; la ausencia de alicientes, y, como consecuencia, la continuidad en la postura del *dolce far niente* tan prodigada en algunos sectores de nuestra Administración.

El sistema de la calificación del funcionario tiende a conseguir un doble objetivo:

a) Conocer la adecuación del hombre a su tarea. La nota debe darnos un índice de esa adecuación. Si es mala, puede deberse a una adaptación que podríamos subsanar cambiando el tipo de trabajo del calificado.

En todo caso la Administración conoce así cómo marchan sus hombres.

b) Premiar la competencia y laboriosidad de los empleados, haciéndoles más productiva o menos larga la permanencia en un grado determinado de su carrera.

Este último aspecto de la cuestión, hábilmente manejado, pudiera dar fin a la laxitud y monotonía a que antes aludimos.

## 2. SISTEMAS COMPARADOS

El sistema que propugnamos no es nuevo en la función pública.

La Administración federal norteamericana lo viene experimentando desde poco después de la primera guerra mundial, si bien es cierto que ha sufrido muchas transformaciones a lo largo de esos años. Y parece ser que «ningún sistema puede aplicarse más de una década sin que los puntos débiles —o los de la misma naturaleza humana— no obliguen a reemplazarlo por otro».

Pero el sistema como tal es válido sustancialmente: necesitará adecuarse periódicamente, enderezarse; nunca desaparecer.

El *Federal Civil Service* continúa aplicándolo e investigando posibilidades en este campo de acción.

El sistema en vigor, en Inglaterra, con algunas modificaciones, se aplica desde el año 1921. Está inspirado, como casi todos, en la experiencia americana, pero tiene sus singularidades propias (ausencia de notas cifradas, establecimiento de dos series de apreciaciones: una sobre el comportamiento y otra sobre la aptitud para la promoción, etcétera).

La fórmula que utiliza para el personal superior se inspira, según GRÉGOIRE, en el sistema americano anterior a 1935.

La Administración belga también ha sentido la necesidad de establecer algo análogo para sus funcionarios. Los profesores SEELDRAYERS y CRABB (en *Considérations sur le Droit de la fonction publique*) se ocupan de resolverlo con fórmulas originales. En el anteproyecto de ley que resume el contenido de su obra se dedican los artículos 61 al 67 para reglamentar aquella materia.

Por último, tenemos la experiencia francesa; pero no entraremos aquí en su detalle, ya que será objeto de estudio más detenido.

## 3. OPORTUNIDAD DEL MOMENTO

De todos es conocido el que se está elaborando un nuevo Estatuto de funcionarios que habrá de sustituir al de 1918.

Nuestra Administración pretende así acomodar su dispositivo humano a los tiempos actuales.

Y es muy conveniente para la consecución de aquel fin airear las fórmulas que ya tienen cierta experiencia en el exterior.

No abogamos por un «papanatismo» por las cosas extranjeras nada deseable; pero sí porque se estudien concienzudamente esas fórmulas y se vea lo que pueda haber de aprovechable en ellas.

En todo caso, la psicología del funcionario español es muy afin con la del francés, y nuestro Derecho administrativo ha bebido en fuentes francesas cuando no se nutrió de originalidad propia.

Si a las anteriores consideraciones añadimos que es preciso divulgar y crear un «clima» cálido para las posibles variantes que introduzca el nuevo Estatuto, vemos cuán oportuno ha de ser el tratar en nuestra Revista cuestiones susceptibles de ser incluidas en aquel texto legal.

## II. Problemas que suscita la calificación

### 1. SU ALCANCE

Al estudiar un sistema válido para calificar periódicamente al funcionario, surgen dudas en cuanto al alcance de su aplicación.

¿Qué enjuiciamos? ¿La personalidad total del funcionario o sólo sus dotes y adecuación al trabajo?

Se debería optar, naturalmente, por la segunda solución que apuntamos. Lo contrario pudiera suponer inmiscuirnos en la esfera privada de un profesional, y la Administración no debe llegar a tanto.

LOUIS F. MARIANI concibe así el papel de la calificación en su obra reciente *Les chemins de la Réforme Administrative*: «Por la calificación, la Administración se informa como puede sobre las aptitudes de cada funcionario y sobre los servicios que puede esperar de él. Garantiza al personal, insuficientemente a veces, contra el olvido y las posturas firmes.»

Este autor, alto funcionario francés, defiende la tesis de que en la nota cifrada que resume la calificación, dos de sus tercios deben referirse al rendimiento cuantitativo y cualitativo en la función, y el resto a la aptitud y otros elementos de valoración.

La nota debe reflejar una visión del funcionario como tal profesional, y, ya lo dijimos antes, sin que abarque intromisiones en esferas íntimas.

En la actualidad, se tiende por una parte a conseguir un juicio global más que a detallar la personalidad del empleado con procedimientos excesivamente analíticos y, por otra, a ofrecer las máximas garantías para que el interesado se pueda defender de las consecuencias de una nota que, a su parecer, sea adversamente injusta.

## 2. NECESIDAD DE UNIFORMIDAD DE CRITERIOS

La función calificadoradora tropieza en su fase ejecutiva con la imposibilidad de que se ejerza por un solo órgano. El ámbito de su aplicación, que abarca a toda la Administración, exige la pluralidad de personas para llevarla a feliz término.

En consecuencia, es muy deseable alcanzar la máxima uniformidad de criterio en quienes califican.

Por otra parte, la Administración debe cuidar mucho la designación de las personas a quienes confiere el ejercicio de esta tarea. Su trabajo es grave, porque de él puede resultar un notable perjuicio o una excesiva ventaja para los calificados. Si no se obra así pudiéramos llegar a desnaturalizar la función del sistema de calificación.

Según GÉRARD CONAC, la *Performance Rating Act* de 1950, norteamericana, responde a un deseo de simplificación de los métodos y una descentralización de los procedimientos. La apreciación final que recae sobre los funcionarios se reduce en adelante a la elección de tres adjetivos: satisfactorio (*satisfactory*), insatisfactorio (*unsatisfactory*) y sobresaliente (*outstanding*).

Los Departamentos y agencias se ocupan de estudiar las normas de rendimiento que se corresponden con aquellos tres adjetivos, y la Comisión—órgano superior de esta tarea—se encarga de aprobar o desechar los planes de calificación elaborados por aquéllos.

Por otra parte, es completamente imposible pretender que las personas que aplican el sistema hayan de deshumanizarse y utilizar únicamente una escala gradual por la que puedan obtener matemáticamente la calificación buscada.

Un juicio excesivamente objetivo podría abocarnos a una igualdad de calificaciones que restaría utilidad al resultado.

Tal vez fuera eficaz un sistema detallado que sirva a modo de guía para quienes lo hubieran de poner en práctica y que permitiera apreciar separadamente los tres factores esenciales:

- Adecuación del funcionario a su función.
- Rendimiento.
- Aptitudes para la promoción.

El calificador conservaría la responsabilidad por los juicios que emita; se deberían arbitrar especiales garantías para los funcionarios calificados, y, por último, habría que estudiar un procedimiento matemático—no es nada nuevo, puesto que ya se aplica en Francia—que eliminase, en lo posible, las desigualdades que origina el hecho de existir una pluralidad de calificadores.

### 3. GARANTÍAS PARA EL FUNCIONARIO

Ninguna de las Administraciones que implantaron este sistema ha dejado de asegurar unas máximas garantías para los funcionarios a quienes se aplica. Ello es así porque intentarlo sin este requisito hubiera conducido a no hacerlo viable.

En el sistema norteamericano, el funcionario que se considera mal calificado dispone de un recurso ante un Consejo administrativo especial, y de una posibilidad de apelación ante la Comisión central.

Inglaterra dispone de un dispositivo análogo al anterior que salvaguarda los intereses de sus funcionarios en este problema.

SEELDRAYERS y CRABB fijan también un procedimiento de recursos utilizados por los funcionarios en caso de disconformidad con la calificación o nota que se les asigne. En su estudio de anteproyecto de ley que ya mencionamos dedican el artículo 66 a esta materia.

Francia también sigue la misma línea de conducta. Las Comisiones Administrativas Paritarias obran a modo de órganos de primera instancia, y el Consejo Superior de la Función Pública conoce de las apelaciones contra lo resuelto por aquellas Comisiones.

Esta medida de seguridad jurídica para los funcionarios es básica y consustancial con la implantación del sistema, pues es preciso ganar la confianza hasta el último rincón de la Administración. No debe juzgarse sin explicaciones y sin dar posibilidad de defensa al enjuiciado.

Y esta necesidad de que el interesado conozca la nota que ha merecido, aparte de abrirle el campo para un posible recurso—si la cree injusta—le permitirá conocer qué es lo que agrada o desagrada de su tarea. Esto implica, en definitiva, la función educadora del sistema.

En general, los órganos que entienden de este tipo de reclamaciones son colegiados. Y están constituidos por representantes de la Administración superior, del órgano calificador y de los propios funcionarios.

### III. Referencia al sistema francés

#### 1. DERECHO POSITIVO

Las normas que lo regulan están contenidas en:

- El título IV del Estatuto General de Funcionarios, aprobado por Ordenanza número 59-244, de 4 de febrero de 1959.
- El Decreto número 59-308, de 14 de febrero de 1959.
- En otras dos disposiciones de la misma fecha, relativas al Consejo Superior de la Función Pública, a las Comisiones administrativas y a los Comités Técnicos Paritarios.

Los principios que en dichas disposiciones se establecen son:

- El ascenso del funcionario puede adoptar dos modalidades: de escalón y de grado. La primera no implica más que un aumento de sueldo, que podrá ser a la vez función de la antigüedad en el escalafón y de la calificación obtenida. El ascenso de grado se consigue exclusivamente por el sistema de elección.
- Las modalidades de calificación, validez y publicidad de un cuadro de ascenso se establecerán mediante un reglamento especial.
- La calificación se aplica a todos los Cuerpos de funcionarios, salvo disposición en contrario de sus estatutos particulares, informada previamente por el Consejo Superior de la Función Pública.

#### 2 PROCEDIMIENTO

##### *Calificación*

La nota que se adjudica por el Jefe de Servicio con poder para ello es cifrada, según una escala gradual que va de cero a veinte, empleándose una hoja anual, en la que se contiene:

- La nota cifrada.
- Una apreciación de orden general: valor profesional, aptitudes, conocimientos que lo habiliten para funciones de un grado superior, etc.
- Indicaciones del propio interesado.

Las hojas anuales, debidamente cumplimentadas, y tras aplicar al conjunto de las notas cifradas—por Cuerpos o Unidades superiores administrativas—un procedimiento matemático que tiende a eliminar las desigualdades en la calificación, se envían a la Comisión Administrativa Paritaria.

### *Garantías del funcionario*

Tanto la nota cifrada inicial asignada por el Jefe del Servicio como la definitiva tienen que comunicarse al funcionario afectado.

Este, además, puede exigir el conocimiento de la apreciación de orden general, y las Comisiones Administrativas Paritarias—debidamente informadas y con audiencia del interesado, si ello fuera conveniente—pedir al Jefe calificador la revisión de la nota.

En este aspecto, el Consejo Superior de la Función Pública actúa como órgano supremo para resolver los recursos que se planteen; los funcionarios pueden asistirse de un defensor a su elección; los recursos no dan lugar a gasto alguno, y el que ha de comparecer personalmente tiene derecho al reembolso de los desplazamientos y permanencias.

### *Cuadro de ascensos*

Se formula anualmente por las Comisiones Administrativas, elevando propuesta a la autoridad investida del poder de nombramiento.

Para confeccionar el cuadro se tienen muy en cuenta las notas cifradas y las propuestas motivadas formuladas por los Jefes de Servicio con poder de calificación, así como la valía profesional del funcionario.

Las Comisiones pueden solicitar la audiencia del interesado, y éste debe conocer el contenido del cuadro en el intervalo de los tres días siguientes a la fecha de su acuerdo.

La autoridad investida del poder de nombramiento puede oponerse durante dos años consecutivos a la inscripción en el cuadro de un fun-

cionario propuesto por la Comisión, pero entonces, a propuesta del interesado, la Comisión puede plantear la cuestión ante el Consejo Superior de la Función Pública.

Este, tras estudiar el caso, habrá de adoptar una de estas dos resoluciones:

- Emitir informe en el sentido de que no ha lugar al recurso.
- O bien una recomendación motivada invitando al Ministerio correspondiente a proceder a la inscripción de que se trate.

Procedimiento análogo se sigue si se incluye en el cuadro a persona con informe desfavorable de la Comisión Administrativa Paritaria.

### 3. EFECTOS DE LA CALIFICACIÓN

En este sistema, como en casi todos los que rigen en el extranjero, la calificación cumple una doble misión aparte de la meramente informativa: base de posibles beneficios económicos y para facilitar el ascenso.

La calificación consigue que el ascenso de escalón sea más o menos rápido. Esto en sí ya encierra una meta sustancial para los funcionarios, puesto que se traduce en un aumento del sueldo.

La aplicación de esta medida aconseja estudios previos, tales como determinar:

- La antigüedad mínima exigible en cada escalón para acceder al inmediato o a un grado superior.
- La duración media de tiempo que pasa en un escalón el funcionario de valor medio.
- Normas para que, en función de la calificación, aquella duración media pueda aumentar o reducirse.

Regularmente, el proceso se inicia con la atribución a cada Administración de una masa de bonificaciones, calculada sobre la base de los efectivos de personal que la sirven.

Esta masa de bonificaciones es la que se reparte entre los funcionarios mejor calificados.

Naturalmente, su aplicación exige una reglamentación detallada, pero siempre concediendo una cierta elasticidad para que los órganos que hayan de utilizarla puedan desenvolverse sin excesivos embarazos.



La calificación sirve también para el ascenso de clase y de grado. Pero aquí el problema presenta otros aspectos.

Por disposición estatutaria la calificación obra imperativamente en el ascenso de escalón. Y por la misma razón, los de clase y grado se han de hacer por elección.

Pero mientras que el escalón y clase no implican cambio de función para el interesado, el grado supone la promoción a un puesto jerárquicamente superior. Y el valor de la nota cifrada es ya aquí relativo, puesto que no implica necesariamente aptitud para ejercer funciones superiores.

Sin embargo, el examen de la hoja anual del funcionario puede permitirnos formar un juicio acerca de aquella aptitud. En la hoja, además de la nota cifrada, se dispone de un informe del Jefe del Servicio, que es más explícito a este respecto.

Así, pues, las Comisiones de Ascenso proceden a un examen sobre el valor profesional del funcionario y, en su caso, tras confrontar las notas e informes motivados que formulan los Jefes del mismo e incluso con audiencia de éste, lo inscriben en el cuadro de ascensos según el orden de sus méritos.

Es así como la calificación desempeña un importante papel en la carrera del funcionario.

### **Consideración final**

Nuestro trabajo no persigue otro fin que el de divulgar procedimientos que pueden ser de utilidad a la Administración.

Estamos seguros de que a nuestros cuadros de profesionales les sobra preparación para acometer empresas de esta índole, e imprimirles originalidades que supongan una contribución positiva a ese esfuerzo común por la eficacia administrativa que nos anima a todos.

