

# LA PROMOCION

A LA

JEFATURA

35.082.4 : 65.012.4

Por PEDRO GARCIA PASCUAL

Los diversos sistemas de ascenso establecidos en la Administración pública pueden ser válidos. La utilización de uno u otro dependerá de las especiales características del trabajo a realizar y de los funcionarios que han de desempeñarlo.

## A) Sistema general

a) *Características.*—Este sistema parte de la idea de que las jefaturas y demás cargos de mayor responsabilidad deben ser desempeñados por las personas más capacitadas, y que, para determinar quiénes lo son, deben ser tenidos en cuenta, además de la antigüedad, otros muchos factores, que servirán para determinar el grado de competencia del funcionario. Es el sistema que debemos considerar como regla general, lo cual no es óbice para que, cuando concurren determinadas condiciones, esté plenamente justificado, como luego veremos, el que llamamos especial.

b) *Antecedentes históricos.*—No cabe duda que desde los primeros regimenes de administración de personal se tuvo en cuenta la expresada idea de que las jefaturas fueran desempeñadas por los funcionarios más capacitados. Para ello, se idearon y establecieron distintos sistemas, que en líneas generales se basan en los dos principios siguientes:

1. Partiendo de la base de que en el desempeño de los puestos de trabajo se encuentran distintos grados o niveles de dificultad, se estableció una clasificación vertical y paralela de los funcionarios, creándose de esta forma las categorías administrativas. Cada una de éstas habría de desempeñar aquellos puestos de trabajo que correspondieran al nivel de dificultad para el que habría sido creada. Así, un funcionario con categoría de Jefe de Negociado tendría que desempeñar una jefatura de Negociado; el que tuviera la categoría de Jefe de Administración, la jefatura de una Sección, etc.

2. Un sistema de ascensos, mediante el cual deberían pasar a las categorías superiores—y, por tanto, a los puestos de trabajo de nivel de dificultad superior—los más capacitados. Para ello se tenía en cuenta, como se ha dicho, no sólo la antigüedad, sino también otros factores de mayor importancia.

Efectivamente, si examinamos nuestros primeros regímenes de administración de personal, vemos que es así. La Real Orden de 19 de agosto de 1825, que puede considerarse como el primer Cuerpo legal español sobre dicha materia, y que regula la admisión y ascensos a los empleos de la Real Hacienda, regula los dos aspectos indicados. Por un lado, clasifica a los funcionarios (Jefe, Oficial, Escribiente y Meritorio), y por otro establece un verdadero sistema de calificación de funcionarios. El apartado 2.º de dicha Real Orden dice que los empleados no podrán pasar de la clase en que estén a otra superior, aun cuando les corresponda por escala, sin sujetarse a la *calificación* de su capacidad y resultar de ella su aptitud. La regulación de esta calificación se contiene en los apartados 14 y siguientes, en los que se establece la creación de dos Juntas generales en la Corte y una particular en cada provincia. Todas ellas tenían que llevar el correspondiente libro «en que, con toda especificación, conste la calificación de todos los aspirantes a ser ascendidos, con el fin de comprenderlos en las propuestas...».

«Se regulan también unas pruebas extraordinarias para aquellas personas que por su distinguido talento y aplicación tengan una instrucción sobresaliente. De este modo se intentaba, según se dice en el propio preámbulo de la Real Orden, "hacer cesar el error en que muchos se hallan de que obteniendo el nombramiento para cualquier destino ya se tiene toda la aptitud necesaria para servirlo, o que basta contar muchos años de servicio para ser buen empleado".»

En el Estatuto de Bravo Murillo, aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1852, se establece un sistema similar, aunque más perfecto. También existen categorías (1.ª, Jefes superiores. 2.ª, Jefes de Administración. 3.ª, Jefes de Negociado. 4.ª, Oficiales, y 5.ª, Aspirantes a Oñcial). Asimismo, se establece un Consejo o Junta de Jefes en cada Ministerio y en cada oficina general o provincial, que, entre otras atribuciones, tenían la de «calificar el mérito, servicios o circunstancias de los empleados» y hacer las propuestas de ascensos. Es interesante indicar que los empleos de 1.ª y 2.ª categorías (Jefes superiores y Jefes de Administración) se conferían siempre por elección (teniendo en cuenta el sistema que el propio Estatuto establece), y que los empleos de 3.ª y 4.ª categoría (Jefes de Negociado y Oficial), asimismo, se conferían dando dos terceras partes a la elección y una a la antigüedad (artículo 24).

c) *Régimen actual.*—El vigente Estatuto de Funcionarios de 1918 también sigue, aunque diferente y, a mi juicio, peor que los anteriores, el sistema general que estamos estudiando. Crea unas categorías por todos conocidas, que se corresponden con las distintas clases de puestos de trabajo, clasificados verticalmente, teniendo en cuenta los niveles de dificultad que se derivan del desempeño de los mismos. Y en cuanto a la provisión de las distintas categorías (sistema de ascensos), establece, además del turno de antigüedad, otros, como el de elección entre los funcionarios por la categoría inferior, oposición directa y libre, oposición restringida entre las de inferior categoría y reintegro de cesantes.

Con el transcurso del tiempo y por razones diversas entre las que, sin duda, tiene una importancia grande la inexistencia de un órgano central que se ocupara de la administración del personal, los expresados turnos, con excepción del de antigüedad, fueron desapareciendo. En consecuencia, los ascensos, salvo algunas excepciones dignas de elogio, se proveyeron exclusivamente por antigüedad.

El que los ascensos a las distintas categorías administrativas personales se lleven a cabo exclusivamente en virtud de la antigüedad, lo consideramos algo verdaderamente nefasto, porque ascendían fácilmente a puestos importantes personas sin ninguna competencia. Para evitar esto se produjo en la práctica una total disociación entre las categorías administrativas personales y las clases de trabajo. De forma que los ascensos de categoría administrativa personal se producen exclusivamente por antigüedad y, en cambio, los ascensos en las clases de puestos de trabajo se producen por elección (o concurso de méritos) entre los funcionarios del Cuerpo a cuya plantilla corresponde el puesto de trabajo de que se trate. Así, si bien el sistema establecido por la Ley (Estatuto de 1918) ha sido violado, dicha violación no llega al extremo, que sería lamentable, de que los ascensos a puestos de trabajo de superior categoría se promovieran exclusivamente por antigüedad. En consecuencia, ha quedado a salvo el principio de que los ascensos a dichos puestos de trabajo superiores deben concederse al más capacitado para desempeñarlos.

## B) Sistema especial

a) *Clases de Cuerpos.*—Ya hemos dicho que el sistema general expuesto puede tener excepciones perfectamente justificadas. Lo primero

que hay que tener en cuenta para determinar qué sistema deberá aplicarse son las características de los Cuerpos y, más concretamente, las características de los puestos de trabajo que tenga asignados el Cuerpo de que se trate. Por tanto, al estudiar con estos fines dichos Cuerpos habrá que examinar especialmente las funciones que los mismos tienen encomendadas, y en seguida surgirá la doble distinción que hacemos a continuación:

1. Aquellos que tienen encomendadas unas funciones muy amplias desde el punto de vista de la materia y más aún por razón de los distintos grados o niveles de dificultad. Es decir, que entre el grado de dificultad de lo que hace el funcionario de menor categoría (funcional) y lo que hace el que realiza los trabajos de mayor complejidad y responsabilidad hay mucha distancia. Por ello, la línea que se obtendría al clasificar verticalmente a los funcionarios, teniendo en cuenta el grado de dificultad de los puestos de trabajo que desempeñan, sería muy larga.

Es el caso de algunos Cuerpos generales (hay que tener en cuenta que todos los así llamados no tienen las mismas características), cuya línea jerárquica, atendiendo al grado de dificultad de las funciones, va desde el simple oficial hasta el Jefe de servicios, que está en dicha línea jerárquica inmediatamente debajo del Director general o del Subsecretario o incluso del Ministro.

2. La otra clase de Cuerpos está constituida por aquellos que, por el contrario, tienen encomendadas unas funciones que no presentan gran variedad por razón de la materia, ni varios niveles desde el punto de vista de la dificultad. Son Cuerpos de gran especialización. El trabajo que tiene encomendado cada uno de sus miembros posee unas características, desde el punto de vista de la dificultad y de la materia, semejantes al de las demás. Así como la línea vertical representativa del grado de dificultad en los Cuerpos tratados en primer lugar es, como hemos dicho, muy larga, en éstos es muy corta. Por lo general, estos Cuerpos están adscritos a órganos *staff*, que como tales están fuera de la línea ejecutiva jerárquica, y su cometido suele ser de investigación, estudios o asesoramiento, o el ejercicio concreto de una profesión.

Ejemplos típicos de la Administración española son, además de los Cuerpos de Catedráticos, el de Economista del Estado, el de Letrados del Consejo de Estado, el de Abogados del Estado y algunos otros más. Las funciones jurídicas propias de estos dos últimos Cuerpos es bien

claro que no están en la línea ejecutiva jerárquica, sino que son funciones de *staff*. Por otro lado, el cometido propio de cada uno de los miembros del Cuerpo es semejante, en cuanto al grado de dificultad, al de los demás. Lo mismo podemos decir de las funciones económicas del Cuerpo de Economistas del Estado y de las docentes de los Cuerpos de Catedráticos.

Es bien claro que la primera clase de Cuerpos expuesta (que llamaremos generales) es la que debe tener el sistema general de promoción a la jefatura, y la segunda clase (que llamaremos Cuerpos especiales) es la que debe o puede tener el sistema especial, cuyas características estudiamos a continuación.

b) *Características de este sistema.*—Las tres siguientes pueden considerarse como las fundamentales:

1. Cualquier funcionario del Cuerpo puede desempeñar cualquiera de los puestos de trabajo adscritos al Cuerpo.

2. Los ascensos en las categorías administrativas personales se rigen exclusivamente por antigüedad.

3. Las jefaturas de los servicios (ascensos funcionales) se proveen por el escalafón, que, como hemos dicho, depende exclusivamente de la antigüedad.

Ejemplo verdaderamente típico de este sistema es el que establece el Reglamento del Cuerpo<sup>o</sup> de Abogados del Estado, de 27 de julio de 1943, estructurado en los siguientes preceptos:

1. Todos los Abogados del Estado están habilitados para el ejercicio de todas las funciones y para el desempeño de todos los servicios propios de dicho cargo de Abogado del Estado (artículo 46).

2. Los ascensos en el escalafón se cubren por rigurosa antigüedad (artículo 106).

3. Las jefaturas de las oficinas en que hubiere más de un Abogado del Estado las ocupará el que figure primero en el escalafón (artículo 124).

La base principal de este sistema es una esmeradísima selección que sirva para determinar si los aspirantes están capacitados para realizar debidamente las funciones especiales propias de Cuerpo, las cuales, como se ha dicho, tienen un nivel de dificultad muy semejante y, en la mayor parte de los casos, muy elevado. Por el contrario, la selección de los otros Cuerpos, que llamamos generales, no puede servir para decidir si el aspirante está capacitado para desempeñar todos los

puestos de trabajo del Cuerpo de que se trate, dado que los niveles o grados de dificultad de los mismos varían muchísimo. A lo sumo podrá servir para determinar si está capacitado para los puestos de trabajo de los niveles de dificultad de tipo medio, pero, por lo que respecta a los niveles de dificultad altos, harán falta, sobre todo cuando dichos niveles tienen verdadera altura, otros datos que no es posible obtener simplemente con el sistema de selección, como son, entre otros, el carácter, la personalidad, las facultades de mando, etc.

Todo lo dicho justifica plenamente la diferencia del valor que debe darse a la antigüedad, según se trate de los Cuerpos que venimos llamando especiales o de los que, asimismo, venimos llamando generales. Y hay que pensar que así como en los especiales el sistema especial ha dado magníficos resultados, en los Cuerpos generales—me refiero a aquellos a los que doy este nombre—tal sistema especial sería fatal. El funcionario carecería del estímulo de lucha necesario para tratar de conseguir los puestos de trabajo de niveles de dificultad más altos, circunstancia que no puede darse en los Cuerpos que llamamos especiales porque carecen de esas grandes diferencias de niveles de dificultad, y podríamos encontrar personas carentes en absoluto de facultades de mando o dirección realizando funciones para las que principalmente se requiere dicha facultad. Este caso tampoco podría darse en relación con los Cuerpos especiales, porque, dadas sus características de gran especialización en funciones *staff*, no es lógico que tengan a su cargo puestos de trabajo en los que en su misión sea primordial el mando o la dirección.

### **C) Artículos 3 y 28 del Decreto de 20 de octubre de 1960**

Los artículos 3.º y 28 del Decreto de 20 de octubre de 1960 establecen el sistema especial de promoción a la jefatura en el Cuerpo especial facultativo de Técnicos comerciales del Estado. La conveniencia o acierto de dichos preceptos en relación con el mencionado Cuerpo deberá desprenderse de lo que con carácter general se dice a lo largo de este tema.

En resumen, diremos que lo principal será la determinación de las características del Cuerpo de que se trate, para lo cual deberá estudiársele a fondo, sobre todo en lo relativo a la clase de funciones que realice, olvidándonos totalmente, en muchos casos, de la denominación que se dé al mismo. Así, por ejemplo, el Cuerpo especial facultativo de

Técnicos comerciales del Estado a que nos veníamos refiriendo debería, a nuestro juicio, seguir el sistema que hemos llamado general, si se trata de un Cuerpo que tiene encomendadas las funciones propias de la línea (no de carácter *staff*) del Ministerio de Comercio, realizando las de carácter técnico y directivo en forma similar a como en otros Ministerios realizan esta misma clase de funciones algunos otros Cuerpos de los llamados generales. La diferencia consistiría en que la técnica propia del mencionado Cuerpo de Comercio sería de carácter comercial o económico, mientras la del trabajo sería de carácter laboral, o la del de Hacienda de carácter fiscal, etc. Téngase en cuenta que el Estatuto de Funcionarios de 1918 (que en algunos casos, por lo que respecta a esta materia, es letra muerta) estableció unos Cuerpos generales diferenciados entre sí por las técnicas propias de cada uno de los Ministerios.

Por el contrario, si el expresado Cuerpo del Ministerio de Comercio realiza una función *staff* y especializada dentro de dicho Ministerio, y cada uno de sus miembros desempeñan puestos de trabajo de funciones similares, tanto por lo que respecta a la materia como por lo que respecta al grado de dificultad, es perfectamente justificable que siga el sistema que llamamos especial.

