

# LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Por VICENTE MARIA GONZALEZ-HABA GUIADO  
y MANUEL ALVAREZ RICO

*Sumario:* 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.—2. CONCEPTO DE CARRERA ADMINISTRATIVA: 2.1. Concepción insuficiente. 2.2. Concepción válida. 2.3. Propuesta de definición.—3. PRINCIPIOS Y REQUISITOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.—4. PANORAMA ACTUAL: 4.1. Una doble exigencia. 4.2. Distorsiones vigentes.—5. CONCLUSIONES FINALES.

«El dilema de la administración de personal es cómo desarrollar, entre otras cosas, una política de ascensos que convenza a la mayoría de los empleados de que la dirección basa sus decisiones en el mérito y no en el capricho» (FÉLIX A. NIGRO).

## 1. Planteamiento del problema

**U**NO de los grandes problemas que en la actualidad tiene planteados nuestra Función Pública es la inexistencia para los funcionarios que la integran de una verdadera carrera administrativa.

El problema es real, y en este sentido no han faltado las opiniones y los puntos de vista de quienes lo han denunciado, con mayor o menor exactitud. Así, Prados Arrarte (1), tras indicar

(1) JESÚS PRADOS ARRARTE: «La revolución cultural china en la Administración española», *Sábado Gráfico*, 18 mayo 1974, pp. 12 y 13.

que antes de la promulgación de la Ley de Funcionarios «regian en España los viejos principios que aseguraban la profesionalización de los funcionarios» y que «éstos adelantaban con su puesto en el escalafón, fueren cuales fueren sus ideales políticos y sus concomitancias con el Gobierno que estuviera en el poder», refleja la situación actual con estas palabras: «Con la excepción de algunos Cuerpos específicos (las Fuerzas Armadas, la Magistratura y la Diplomacia), las normas que rigen hoy la relación del Estado español con sus funcionarios consisten en el derecho de éstos de percibir una paga según el número de trienios de servicios prestados, pero ese derecho no se acompaña—como anteriormente—de un ascenso *necesario* en sus funciones.»

El profesor Garrido Falla (2) también ha incidido sobre el mismo tema, planteándose nada menos que la gran cuestión de si la Ley de Funcionarios ha servido o no para institucionalizar nuestra Administración. «Porque siendo la Función Pública—dice—algo subordinado e instrumental desde el punto de vista de la gobernación del Estado, es evidente que todo cuanto contribuya a su profesionalización, es decir, a garantizar la inamovilidad de sus miembros y al establecimiento de una auténtica carrera administrativa, contribuye definitivamente a hacer de la Administración pública una institución, con sus propias reglas, dentro del conjunto de organismos que constituyen el Estado.» Pues bien, ante el panorama de nuestra Administración, especialmente en los últimos años, la realidad es que la reforma introducida por la Ley de 1964 en el área de la promoción y el ascenso de los funcionarios «ha tenido un efecto regresivo en cuanto al problema de la "institucionalización" de la Administración pública» (3), llegándose a crear un panorama en el que no predominan la objetividad y la racionalidad, y mucho menos la garantía, de un ascenso a puestos de trabajo de mayor retribución o responsabilidad.

Finalmente, como nueva prueba, entre otras muchas que se podrían aportar aquí para ratificar la afirmación de que el funcionario español tiene ante sí el problema de la falta de una

(2) FERNANDO GARRIDO FALLA: «Políticos y funcionarios», *Ya*, 31 marzo 1974, p. 7.

(3) FERNANDO GARRIDO FALLA: «Dónde deben empezar los niveles estrictamente administrativos», *Ya*, 2 abril 1974, p. 6.

auténtica carrera administrativa, es de interés aludir a algunas conclusiones recogidas en el libro *Las condiciones de trabajo de los economistas españoles*, del que son autores Trias Fargas y Puig Bastard (4). En este libro hay, entre otros, una serie de datos reveladores del *grado de satisfacción en el actual puesto de trabajo* de los profesionales citados y que, de forma bastante directa, tocan el tema de la carrera administrativa.

Cuando en concreto se les pregunta a los economistas, mediante la correspondiente encuesta, sobre su *grado de satisfacción respecto de la experiencia profesional en el actual puesto de trabajo según tipo de organismos*, resulta que sólo un 29,6 por 100 de los encuestados se muestran satisfechos de las posibilidades de promoción que se les brindan en la Administración pública, mientras que en la empresa privada el porcentaje se eleva al 54,8 por 100, en la empresa pública al 46,0 por 100, en la Universidad al 44,7 por 100 y en otros organismos al 23,9 por 100. A la vista de estas cifras resulta que los economistas encuentran más facilidades, más oportunidades de promoción en otros campos que no sean los de la Administración; por lo que, valorando las estadísticas obtenidas, los autores del libro llegan a la conclusión de que «en la Administración pública la insatisfacción por las posibilidades de promoción y por el nivel de remuneración es general» entre nuestros economistas.

Este juicio de valor no tendría más que una significación parcial si sólo se pudiera referenciar respecto a una profesión de nuestra Administración. Sin embargo, a nuestro juicio, su contenido adquiere una validez y una repercusión generales, trasladables a la mayoría de los Cuerpos de funcionarios, por cuanto que no es difícil concluir, tal como están las cosas planteadas en nuestra Función Pública, que el grado de insatisfacción por el modo de verificarse la promoción y, más concretamente, de concebirse y realizarse la carrera administrativa es muy elevado.

Bastaría para cerciorarse de ello con recoger las numerosas alusiones que en los últimos años se han dedicado a la carrera administrativa y de cuales nosotros hemos plasmado más arriba

---

(4) RAMÓN TRIAS FARGAS y PEDRO PUIG BASTARD: *Las condiciones de trabajo de los economistas españoles*, Barcelona, 1972, pp. 131-135.

un número reducido de ellas. Y, más específicamente, bastaría con llevar a cabo encuestas entre nuestros funcionarios, de las que, a buen seguro, se deduciría que, en la lista de sus urgencias profesionales, la carrera administrativa ocuparía uno de los primeros lugares, o tal vez el primero de ellos.

## 2. Concepto de carrera administrativa

Acotado el campo de nuestra investigación y delimitada la problemática que nos interesa analizar, lo primero que importa hacer es intentar confeccionar un concepto de la carrera administrativa.

Para ello es preciso partir de la base de la distinción tradicional entre los dos sistemas utilizados para estructurar la Función pública: el sistema de la carrera y el sistema del empleo. Mientras éste es más propio, como es sabido, de los países anglosajones, el sistema fundamentado en la carrera corresponde a los países del llamado régimen administrativo. Esta última concepción, dice Charles Debbasch (5), «tiene la ventaja de garantizar a los administradores contra los abusos del favoritismo y de dotarles de una larga estabilidad», asegurándoles la posibilidad de realizar una carrera administrativa a través de escalones previamente configurados y determinados.

En los países en que prevalece el sistema de carrera el funcionario tiene ante sí, pues, un horizonte profesional que puede recorrer y culminar si cumple los requisitos y condiciones preestablecidas legalmente. En definitiva, no se trata más que de la versión, en el ámbito de la Administración, de las características de la burocracia, entendida como grupo especialmente cualificado, una de cuyas características precisamente, en la concepción ideal de Max Weber y sus seguidores, es la de contar con una carrera administrativa por delante de sus pretensiones y aspiraciones profesionales (6).

(5) CHARLES DEBBASCH: *Science administrative*, Précis Dalloz, París, 1971, pp. 427-442.

(6) Así, CHINÓY, al enumerar las características de la burocracia, cita la «seguridad en el cargo y la posibilidad de carrera gracias a la promoción en la jerarquía». Vid. ELY CHINÓY: *La sociedad. Una introducción a la sociología*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1968, p. 200.

Aceptado, pues, el hecho de que la carrera administrativa es uno de los datos fundamentales en la consideración de la burocracia, dentro de los sistemas de régimen administrativo, el nuevo paso a dar es el de proporcionar un concepto válido y útil de lo que sea la carrera administrativa.

## 2.1 CONCEPCIÓN INSUFICIENTE

No faltan autores que defienden una idea, a nuestro juicio, parcial e insuficiente de la carrera administrativa.

Así, Entrena Cuesta (7) afirma que el derecho a la carrera administrativa se integra con determinados derechos, como son el de participar en los concursos y el de permuta. Concepción que resulta imperfecta desde el momento mismo que los dos derechos citados son *parte* de la carrera administrativa o, si se quiere, un *aspecto* de la misma, pero en ningún caso representan su totalidad ni agotan el contenido del derecho que venimos estudiando.

Por su parte, García de Enterría (8), dentro de la orientación trazada por Entrena Cuesta, avanza más en la elaboración del concepto cuando sostiene que «el derecho a la carrera administrativa es, pues, el derecho a utilizar todas las facultades que se deriven de la pertenencia a un Cuerpo y de la propia dinámica de éste», mencionando a continuación como facultades componentes del citado derecho, entre otras, «el derecho al ascenso o a ocupar cargos de libre designación reservados al Cuerpo», «el derecho a participar en los concursos» y «el derecho a ocupar un puesto de trabajo idóneo y ajustado a la naturaleza del Cuerpo a que pertenece».

Esta apreciación de la carrera administrativa de García de Enterría, aunque más perfeccionada que la de Entrena Cuesta por cuanto considera las posibilidades nacidas del hecho de formar parte de un Cuerpo determinado, insiste, no obstante, en los errores frecuentes de otros autores. El autor se refiere a elementos que deben incorporarse al concepto de carrera adminis-

(7) RAFAEL ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1968, 3.ª ed., p. 415.

(8) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Apuntes de Derecho Administrativo*, 1.º, tomo V, Facultad de Derecho, Madrid, 1970-71, pp. 131 y 132.

trativa, pero que carecen de sustantividad bastante para conformarlo de manera única y exclusiva. Sin embargo, nuestro administrativista, al conectar la carrera con el Cuerpo respectivo, nos pone ya sobre la pista de un fenómeno esencial en nuestra Función Pública: el de que la carrera administrativa entre nosotros, y lo mismo sucede en otras naciones continentales, está correlacionada muy estrechamente con el Cuerpo a que cada funcionario pertenece.

Un ejemplo muy singular de la desorientación y de los equívocos que imperan a la hora de definir la carrera administrativa lo tenemos en las conclusiones del I Congreso Iberoamericano sobre «El factor humano en la Administración pública» (9), celebrado a finales de 1973 en la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares. «Se entiende por carrera administrativa —leemos en una de las conclusiones aprobadas de forma provisional— el sistema mediante el cual se incorporan a la Administración los recursos humanos con mejores aptitudes y con la necesaria actitud para desarrollar sus capacidades individuales mediante una adecuada capacitación y que, suficientemente motivados, logran los objetivos de la organización.» Concepto que, por demasiado amplio y abstracto, no nos sirve para diseñar lo que en realidad sea la carrera administrativa.

## 2.2 CONCEPCIÓN VÁLIDA

A nuestro juicio, es preciso una visión más matizada y pormenorizada de la carrera administrativa. A tal respecto, la doctrina francesa ha expresado una concepción que se acerca a la que por nosotros se expone y defiende en estas páginas.

Así, Charles Debbasch (10) afirma que, merced a la carrera administrativa, «el agente público tiene derecho a un *ascenso*, progresión en la carrera que se traduce bien en un simple aumento de sueldo (ascenso de escalafón), bien, paralelamente, en un aumento de remuneración, por un cambio de empleo (as-

(9) *Conclusiones del I Congreso Iberoamericano sobre «El factor humano en la Administración pública»*, Escuela Nacional de Administración Pública, 18-23 de noviembre de 1973, fotocopiado, p. 2.

(10) CHARLES DEBBASCH: *Science administrative*, *Precis Dalloz*, París, 1971. p. 428.

censo de grado». Y, de modo más preciso, Gazier (11) sostiene que «la noción de carrera implica una progresión del funcionario, durante toda su vida profesional, en los diferentes grados de la jerarquía; progresión que debe normalmente conducir al que empieza en un empleo a ocupar funciones importantes, de dificultad y remuneración crecientes».

Siguiendo la pista de estos autores, podemos ya esbozar nuestra concepción de la carrera administrativa sobre la base de considerar a ésta como un derecho del funcionario a obtener mejores niveles retributivos y profesionales a lo largo de su actividad como servidor público, lo que, como más adelante se dirá, supone que en la organización administrativa a la que se encuentra incorporado y a la que pertenece tiene constituidos unas escalas, niveles o grados que sirven como puntos de referencia para la realización de la carrera administrativa. Por eso, Bielsa (12) proclama el «carácter dinámico» del empleo administrativo, por cuanto que el funcionario, en principio, ha de ser valorado como un individuo que se encuentra potencialmente siempre en condiciones de ascender, de mejorar, cuando existan vacantes y el candidato reúna las debidas condiciones para el puesto a ocupar. Nada, pues, más contrario a la naturaleza del empleo

---

(11) FRANÇOISE GAZIER: *La Fonction Publique dans le monde*, Editions Cujas, París, 1972, pp. 139-145. Este autor, dentro de su visión de la carrera administrativa como trayectoria ascendente, apunta una nueva orientación digna de ser tenida en cuenta. Así, señala que, en el campo de la carrera administrativa, nos encontramos ante un *cambio de giro*, pues si hasta la fecha, el progreso en la escala administrativa era de tipo lineal, por cuanto que sólo los de más edad alcanzaban las cimas de los puestos de la organización, hoy se empieza a pensar si no es mejor que los puestos relevantes sean ocupados por funcionarios jóvenes, de conocimientos al día, antes que por funcionarios a punto de jubilarse. «Pero, psicológicamente —puntualiza Gazier—, es difícil admitirlo, porque un funcionario que ha llegado, a la mitad de su vida profesional, al culmen de su carrera, considerará como una sanción proseguir esta carrera en empleos de menor remuneración», dejando vía libre a funcionarios más jóvenes que él. La solución que este autor trae a colación es la de que a los funcionarios ya maduros se les destine, no a puestos de decisión, de índole ejecutiva y de alta responsabilidad, sino a tareas consultivas, de consejo o inspección, con lo que los funcionarios jóvenes y en plena madurez podrán optar a los empleos superiores sin que los funcionarios de más edad se sientan perjudicados ni en sus remuneraciones ni en su prestigio profesional.

En este sentido, para GAZIER «el mejor Jefe de Servicio es el funcionario que, teniendo ya una experiencia, se encuentra todavía en la madurez de su edad (entre los cuarenta y los cincuenta años)». Por tanto, si esto es así, la carrera administrativa «debería entrañar, en buena lógica, una progresión más rápida, seguida de una paralización al final de la carrera.»

(12) RAFAEL BIELSA: *La Función pública*, Roque Depalma, Editor, Buenos Aires, 1980, página 5.

administrativo que una estimación estática e inmovilista del mismo. La carrera administrativa es lo que da a la organización movilidad y renovación, a la vez que proporciona al funcionario estímulos indispensables para el mejor desempeño de sus atribuciones.

### 2.3 PROPUESTA DE DEFINICIÓN

Aun reconociendo el riesgo que acompaña siempre a los intentos definitorios, tras las disquisiciones que hemos venido haciendo, podemos proponer la siguiente definición de carrera administrativa. Para nosotros, se trata del *derecho del funcionario a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores retribuciones como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo.*

Quiere decirse, pues, que estamos ante un derecho del funcionario que se proyecta sobre toda su vida profesional y que le permite tener ante sí un horizonte de expectativas que ha de ir realizando merced a su preparación y a sus propios méritos. En este sentido, la carrera administrativa pasa por ser una especie de reto que el funcionario tiene ante sí y al que debe responder con una voluntad permanente de superación y con una perseverante intención de mejorar su personal *status* económico y profesional.

Las siguientes palabras de Jean Hourticq (13) expresan con claridad el trasfondo último de la carrera administrativa: «Para merecer plenamente este nombre, una carrera debe tener por origen una vocación, es decir, una voluntad y no una resignación; ella postula una formación seria y no improvisada, la posibilidad de promociones, las más gloriosas de las cuales han recibido tradicionalmente la cualificación de "bastón de mariscal".»

La carrera administrativa, en definitiva, es una posibilidad, una opción que tiene el funcionario de escalar posiciones dentro

---

(13) JEAN HOURTIQ: «La carrière communale», *La Revue Administrative*, núm. 161, septiembre-octubre 1974, p. 473.



del entramado administrativo, mediante unos cauces predeterminados que le garanticen tal ascenso frente a discrecionalidades excesivas y que le indiquen el camino a seguir para conseguir su objetivo de ascender en los cuadros de la organización a la que sirve.

Sólo si se dan estas condiciones, sólo si el quehacer del funcionario está respaldado por la seguridad de su ascenso cuando cumple los requisitos legales preestablecidos, sólo si su vocación personal puede ser satisfecha mediante opciones profesionales lo suficientemente amplias y atrayentes, puede hablarse del derecho a la carrera administrativa. Porque si el funcionario, pese a contar con un repertorio de derechos más o menos abundantes (al ascenso, a la permuta, etc.), no encuentra, perfectamente configurados, unos cauces, unos canales, unas líneas de promoción por medio de las cuales puede promocionar, sin reversibilidad de los niveles alcanzados, no tiene carrera administrativa. Podrán existir unos derechos aislados más o menos ventajosos, podrá esgrimirse la existencia de unas oportunidades de ascenso más o menos espectaculares, pero no habrá derecho a la carrera administrativa entendido en el sentido que se emplea, por ejemplo, en la vida militar, y que entraña, insistimos, de una parte, el funcionamiento de canales de promoción (para que el funcionario sepa cuándo y cómo puede ascender), y de otra, la conservación, sin alternativas de retroceso, de las cotas jerárquicas logradas (para que el funcionario sepa que no puede ser descendido de rango o categoría).

### 3. Principios y requisitos de la carrera administrativa

Elaborado ya el concepto de carrera administrativa, el paso siguiente es desmenuzarlo y diseccionarlo para definir, primero, los principios, y después, los requisitos que han de darse para que pueda decirse que, dentro de un Régimen de Función Pública, hay carrera administrativa.

Dos son los principios que de manera más radical deben conjugarse con simultaneidad a la hora de montar el dispositivo de

la carrera administrativa dentro de la normativa aplicable a los funcionarios públicos.

En primer lugar está el principio de la *gradualidad o progresión*, que supone la aceptación de que la trayectoria del funcionario puede mejorar y seguir un ritmo ascendente no sólo en lo puramente económico, sino también en lo profesional, utilizándose para ello los sistemas de provisión de puestos de trabajo que para cada caso se implantan y que van, lógicamente, desde la libre designación hasta el automatismo de la antigüedad en el servicio. Y en segundo lugar, el principio de la *consolidación o irreversibilidad* de los niveles disfrutados dentro de la organización, de tal manera que el funcionario que escala una cota determinada, sea en lo retributivo o en lo funcional, ya no puede ser privado de ella por la vía ordinaria, sino tan sólo apelando a la vía excepcional sancionadora o correctora. Es en realidad lo que sucede en la vida militar, en la que, cuando se alcanza una graduación (teniente, capitán, comandante, etc.), aquélla ya no se pierde, salvo en las hipótesis poco frecuentes de la «degradación», y, además, la graduación obtenida por el interesado no sólo es de signo irreversible, sino que también inmediatamente pasa a constituirse en trampolín, plataforma, punto de apoyo a partir del cual, en su momento, se podrá pasar hacia otra graduación más alta y mejor cotizada profesional y socialmente (14).

Pivotando sobre estos dos principios capitales, el de la *progresión* y el de la *consolidación*, interesa ahora configurar los requisitos que, a nuestro juicio, han de darse para que se pueda hablar del derecho a la carrera administrativa:

a) *Implantación de cauces objetivados, perfectamente delimitados y claramente configurados*, que jalonen el tránsito del

---

(14) CARLOS VÁZQUEZ DE LA TORRE, en *Movilidad y promoción en la Función pública española* (fotocopiado, sin fecha), ha señalado, en la línea apuntada, la necesidad de que se den tres circunstancias para la realización de la carrera administrativa:

— Una clasificación de grados, ordenados por funciones, responsabilidad y tratamiento económico, con independencia de la estructura orgánica de la Administración y, por supuesto, con igual valor en cada uno de los Departamentos y unidades de ésta.

— Un ascenso escalonado, debido fundamentalmente a la consideración de méritos, garantizado por técnicas objetivas de calificación y realizado a través de un concurso.

— El mantenimiento de las posiciones o grados obtenidos sin posibilidad de reversibilidad.

funcionario desde niveles inferiores a otros de mayor dificultad y responsabilidad.

b) *Escalonamiento de los puestos de trabajo que integran la organización*, en sentido vertical, a fin de que el funcionario, *a priori*, conozca los objetivos profesionales a que puede aspirar y para que dichos objetivos se le aparezcan suficientemente clasificados, sin inducir a ambigüedades o interferencias.

c) *Determinación del sistema de provisión de puestos de trabajo*, de tal manera que cada uno de aquéllos responda adecuadamente a la finalidad para la que se le ha arbitrado, procurando en cualquier caso que la libre designación no se constituya en sistema exclusivo de provisión, sino que su aplicación valga para los supuestos en que realmente debe encajar y dar el adecuado juego.

d) *Elaboración continuada y permanente de candidatos aptos para los destinos a cubrir*, con el fin de que, al igual que sucede en Francia con las *tables d'avance*, se conozca con la debida antelación y garantías los individuos más idóneos que han de ascender y ser promocionados.

e) *Necesidad de máxima transparencia, publicidad y difusión* para que la selección y elección de candidatos no caiga en el discrecionalismo arbitrario, en el puro «dedocratismo» y otras desviaciones similares, y para que, además, el grado de competitividad se intensifique al incrementarse el número de aspirantes a los diversos puestos ofertados por la Administración (15).

Pensamos que nuestra pretensión de perfilar lo mejor posible lo que debería ser la carrera administrativa quedaría mutilada

---

(15) Vid. FREDERIK C. MOSHER y SALVADOR CIMMINO: *Ciencia de la Administración*, Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1981, pp. 494-508. Estos autores proponen como *caracteres distintivos del sistema de la carrera* los siguientes: a) el comienzo del servicio de joven; b) un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso, con un particular énfasis conferido al período de pruebas; c) la garantía de estabilidad de empleo y de ascensos, después de superar positivamente dicho período; d) una promoción por grados, basada sobre el mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado; e) mejoras económicas progresivas; f) programas concretos de formación y adiestramiento; g) beneficios accesorios, como el tratamiento de la jubilación con la consiguiente pensión, y h) una disciplina interna bastante rigurosa.

Algunos de estos «caracteres» coinciden con lo que nosotros llamamos «requisitos» de la carrera administrativa.

si no aludiéramos a *dos vertientes del tema* que estimamos de gran interés con referencia a la Función Pública española.

La primera de ellas toca la trascendencia de la participación de los propios funcionarios en el proceso de designación de los compañeros seleccionados, a fin de amortiguar o excluir el riesgo de una promoción «autocrática» que puede incurrir en el defecto de ignorar o infravalorar factores a conjugar cuando de proveer vacantes o adjudicar destinos se trate. Francia, a este respecto, es buen ejemplo de ello a través del funcionamiento y actuación de las llamadas Comisiones Paritarias (16), que ofrecen un cauce participativo que estimamos elemental e ineludible en la formación de la carrera administrativa en nuestro país.

La segunda vertiente se conecta con la premisa de que, profesionalizada cada vez más la tarea de los servidores públicos, entendemos no se deben «decapitar», en frase acertada de Juan Alfaro Alfaro (17), artificialmente las oportunidades de ascenso de los funcionarios de nivel superior, para lo que se acude al artilugio de clasificar como políticos puestos y destinos que, tanto por su naturaleza como por su contenido, merecen ser atribuidos a funcionarios de carrera. El asunto es sugestivo, en orden a diferenciar hasta dónde llegan los niveles netamente administrativos y dónde empiezan los niveles políticos; pero, en cualquier caso, proceder a clasificar puestos administrativos como políticos es tanto como amputar artificialmente muchas de las mejores y más brillantes oportunidades de hacer carrera administrativa que tiene el funcionario, concediendo a la clase política áreas de mando que, en buena ley y mirando las cosas con objetividad, no debieran pertenecerles.

---

(16) RIBETTES-TILLHET y SAINT-JOURS, al hablar de las Comisiones Administrativas Paritarias en Francia, señalan que «se preocupan esencialmente de la gestión de la carrera individual de los funcionarios» y que «pueden ser consultadas sobre todas las cuestiones de orden individual que conciernen al personal». Vid. JEANNE RIBETTES-TILLHET e YVES SAINT-JOURS. *Droit Comparé des Conventions Collectives et des Statuts Professionnels*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1973, p. 193.

(17) JUAN ALFARO ALFARO: «La función directiva en la Administración española», II Jornadas sobre Función Pública, Asociación Española de Administración Pública, p. 81. Para ALFARO, «es necesaria una dirección profesional, dentro de la Administración pública, de alto nivel», añadiendo que «es urgente» configurar «esta función directiva» y «esta categoría directiva dentro de las carreras profesionales de la Administración» para evitar la deserción de los funcionarios y para luchar contra la frustración que les supone verse privados del acceso a misiones de alta responsabilidad.

#### 4. Panorama actual

Si una vez trazadas las líneas maestras de lo que, a nuestro juicio, debe ser la carrera administrativa, establecemos una comparación entre «lo que es» y «lo que debería ser», llegaremos con facilidad a la conclusión de que, en el panorama actual de nuestra Función Pública acotada a los funcionarios civiles del Estado, que es el sector que más nos interesa ahora investigar, el tema de la carrera administrativa está hoy insatisfactoriamente resuelto. Las siguientes palabras de Juan Damián Traverso (18) iluminan con rotundidad la presente situación: «Si por carrera se entiende una posibilidad objetiva de ascenso durante la vida profesional, "los funcionarios de carrera" se distinguen precisamente porque carecen de ella. Gana la carrera el que tiene mayor confianza o intimidad personal con su superior jerárquico. Desde el subdirector general al jefe de grupo de auxiliares, toda la escala jerárquica está sometida a arbitrio decisorio. "Sube el que vale", dicen colocados y colocantes. Es posible; pero también es más posible lo contrario, y ello es extremadamente grave.» Y el mismo autor, a renglón seguido, añade lo siguiente: «Lo anterior constituye el aspecto subjetivo del problema. Pero es que una carrera institucionalizada es conveniente ante todo para la Administración Pública, ya que, al carecer de un sistema de promoción neutral para sus funcionarios, los convierte en un colectivo desmoralizado que tiende a desentenderse de la Administración.»

A esta situación descrita se ha llegado en virtud de razones diversas, entre las que ocupa la primacía la supresión de las llamadas «categorías administrativas», que, al no ser sustituidas como medios para vertebrar la trayectoria del funcionario, sino simplemente suprimidas, han creado en el seno de nuestra Función Pública un gran vacío, que cada vez se deja sentir con mayor firmeza e intensidad (19).

(18) JUAN DAMIÁN TRAVERSO: «Introducción», II Jornadas sobre Función Pública, *op. cit.*, p. 7.

(19) Según GARCÍA-TREVILJANO, «la reforma más importante de las acometidas por el nuevo estatuto de la Función pública ha sido, a mi juicio, la supresión de categorías. Con ello se da la vuelta a un sistema basado en la categoría personal desligada de

La doctrina española no ha permanecido indiferente al tema y ha intentado por diversos caminos superar las deficiencias del actual planteamiento. Así, González Navarro (20), con un propósito loable, se ha hecho eco del problema y, a partir de una cadena de razonamientos que se fundamentan en la Ley de Funcionarios y en la de Retribuciones de 1965, ha defendido la tesis de que nuestra vigente normativa «ofrece una cierta base para, sin necesidad de resucitar el sistema de categorías administrativas, garantizar al funcionario una carrera administrativa», sentando como premisa capital la de que «el derecho al cargo» de que habla la Ley del 64 en su artículo 63 no es otro que «el derecho a la conservación de la carrera administrativa».

#### 4.1 UNA DOBLE EXIGENCIA

González Navarro, a nuestro juicio, no logra su pretensión de justificar doctrinalmente algo que no existe en la práctica entre nosotros: el derecho a la carrera administrativa. Derecho que, como apuntábamos más arriba al transcribir el punto de vista de Damián Traverso, ofrece una doble faz. De un lado, tal derecho es, dentro del sistema de carrera que es nuestra Función Pública, una *exigencia del funcionario*, a fin de permitirle promocionar según cánones objetivos de valoración. Y de otro, estamos ante una *exigencia de la propia Administración*, que, sólo mediante la consagración de este derecho en sus disposiciones, alcanzará el indispensable nivel de formalización

---

las tareas realmente efectuadas». Vid. JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, página 348.

Desde otro punto de vista, RUBIO LLORENTE ha incidido sobre la supresión de las categorías profesionales, que ha servido para una mayor politización de nuestra estructura burocrática. «El mantenimiento de las viejas categorías escalafonarias constituía, no obstante—afirma— un obstáculo, de hecho, si no de derecho, a la politización de las estructuras administrativas». Y continúa: «Con la nivelación producida por la Ley de Funcionarios, incluso ese pequeño obstáculo desaparece y todos los puestos administrativos cuyas tareas excedan de los trabajos puramente materiales se convierten en puestos de libre designación.» Vid. FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «Consideraciones sobre la disfuncionalidad de los Directores generales», revista *Pragma*, núm. 5, diciembre 1973-enero 1974, p. 12.

(20) FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO: «Plaza y puesto de trabajo», *Boletín de Organización y Métodos*, núm. 12, diciembre 1972, p. 30.

y de profesionalización, inherente a una Administración de los años setenta (21).

En esta misma línea de proclamar la importancia como tal de la carrera administrativa, dentro de la tabla de derechos del funcionario público, los textos en favor de la misma son abundantes y diversos. El III Plan de Desarrollo (22) se hace eco de la necesidad de «aumentar las expectativas de carrera de los funcionarios», procediendo a la refundición de los Cuerpos, otro de los objetivos de más urgente verificación en la Función Pública española. Y Junquera González (23), desde el ángulo de la crisis que padece el acceso a la Función Pública, debido al descenso del número de aspirantes y candidatos, propone, como una de las soluciones más eficaces para hacer frente a dicha crisis, «el establecimiento de auténticas carreras administrativas» dentro de nuestra Administración, lo que, sin duda, serviría para atraer a quienes se sienten con vocación pública y que han de renunciar a ella para incorporarse a la empresa privada, donde piensan que encontrarán mayores y mejores estímulos de toda índole.

Para corregir las deficiencias actuales en nuestra Función Pública, en lo que atañe a la carrera administrativa, tal vez lo primero que haya de tenerse en cuenta es que *estamos ante una parcela de la política de personal de las más significativas*, por lo que su tratamiento debe hacerse siempre con imaginación y autenticidad. Con razón se ha afirmado que «hay pocas pruebas más decisivas y demostrativas del éxito de un sistema de personal que el modo de efectuar las promociones»;

(21) El tema de la necesidad de asegurar una estabilidad en los cuadros actuales de la Administración pública ha sido abordado con profusión, recientemente, en nuestro país. Así, Max Ebsrein ha escrito que «la Administración pública de muchos países —no politizada y configurada por "servidores públicos"— ha sido el esqueleto y la médula que ha permitido a su país superar una crisis política tras otra. Nuestros vecinos franceses, por no ir más lejos, son un claro ejemplo. Desde hace pocos años se ha registrado en la Administración española una mayor politización de las estructuras técnicas. Las crisis políticas han incidido con sus cambios y relevos hasta escalones que en otros países, y durante muchos años en España, se han visto librados de estas conmociones, y también esto sería deseable que se evitara cara al futuro». Vid. MAX EBSTEIN: «Responsabilidad y obligaciones», *Cambio 16*, núm. 148, 16 septiembre 1974, p. 35.

(22) *III Plan de Desarrollo Económico y Social*, 3.ª ed., Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1971, p. 88.

(23) JUAN JUNQUERA GONZÁLEZ: *La crisis de las oposiciones*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972, p. 131.

principio que, por supuesto, es plenamente aplicable al sector público, en el que la promoción del personal ha de atender no sólo a la satisfacción individualizada de cada funcionario o empleado, sino además al logro del interés general mediante el ascenso y la elección para mejores puestos de trabajo de los más aptos y más capacitados.

#### 4.2 DISTORSIONES VIGENTES

La ausencia de una carrera administrativa no puede por menos de producir numerosas distorsiones en el funcionamiento y actuación de nuestra Función Pública.

La primera de ellas es el grado de inseguridad que rodea al funcionario en su realización tanto personal como profesional. Paradójicamente, el funcionario de carrera, denominado como tal en la Ley de 1964 y que, como es sabido, forma el núcleo básico y cuantitativamente más significado de nuestra burocracia estatal, no tiene carrera administrativa delante de sí, lo que ineluctablemente desencadena en el empleado público un sentimiento de inestabilidad, de inseguridad, de incertidumbre que influye negativamente en su rendimiento y en su identificación con la organización a la que pertenece.

Otra distorsión evidente es la del *discrecionalismo excesivo en la provisión de los puestos de trabajo* en la Administración. Esta, concretamente, no puede ser cohibida con exceso en su actuación para cubrir las vacantes de su organización; pero, a nuestro juicio, entre una discrecionalidad absoluta y una rigidez total caben fórmulas intermedias que salvaguarden tanto los legítimos intereses de la organización como los de sus servidores. Se trata, en realidad, de un reto que tiene ante sí el político y el gestor de la cosa pública para, con su pericia y su preparación, inventar unas fórmulas de promoción y de ascenso racionales y valiosas.

Por ello, nosotros rechazamos el creciente expansionismo de la «libre designación» (24), que está haciendo quebrar en sus

(24) La «libre designación» y el mal uso que se viene haciendo de ella, en contra incluso de la normativa vigente, ha sido objeto, como sistema de provisión de puestos de trabajo, de especial atención últimamente.



mismos cimientos el armazón de la promoción funcionarial, convirtiendo a ésta más que en una lógica alternativa, en un puro azar, condicionado por factores extraños a la propia dinámica burocrática. La «libre designación» es un sistema «excepcional» de provisión de puestos de trabajo que, en contra del mandato legal, se va convirtiendo en usual y cotidiano, hasta el extremo de que en nuestros Ministerios el porcentaje de puestos de trabajo a cubrir por la «libre designación» alcanza ya niveles preocupantes, aparte de que se aplica a puestos que deberían ser cubiertos por otros sistemas menos aleatorios y más en consonancia con la naturaleza de la función a desempeñar.

Una nueva distorsión la tenemos en el hecho de que, *en los niveles superiores de nuestra Función Pública, las posibilidades de promoción se clausuran en unos escalones que coinciden, en general, con el rango de subdirector general*, siendo así que, en otros países más evolucionados que el nuestro, el «techo» de la carrera administrativa se coloca ya a nivel de director general (25). Esto supone, primero, que la Administración carece de

---

Con rara unanimidad, la doctrina se viene manifestando en contra de la extralimitación en la aplicación de esta forma de provisión. RUBIO LLORENTE ha escrito lo siguiente: «El procedimiento de la libre designación, unido a un sistema retributivo que hace depender una buena parte de los emolumentos del puesto que efectivamente se ocupa, y no de la antigüedad, la categoría escalafonal u otras consideraciones semejantes, priva a los funcionarios de toda independencia e implica una clara regresión de nuestra organización administrativa hacia formas premodernas» (la cursiva es nuestra).

(25) José RAMÓN ALONSO, al respecto, se ha preguntado lo siguiente: «¿Llegará algún día en que los cambios de Gobierno supongan pocas renovaciones en los escalones intermedios de la alta Administración y los grandes cambios sean sólo los de los ministros y subsecretarios?» Y el mismo autor recuerda que «en Portugal, los directores generales han llegado a ser casi vitalicios, y en Francia no existe la preocupación de relevar a gobernadores civiles porque dentro del Cuerpo Prefectural se puede elegir entre hombres de tendencias varias». (vid. José RAMÓN ALONSO: «Carta sin fecha», *Sábado Gráfico* núm. 868, 19 enero 1974, p. 6).

También RUBIO LLORENTE se ha referido al hecho de que la carrera administrativa entre nosotros culmine a nivel de subdirector general, criticándolo con estas palabras: «La afección al sector político de las funciones administrativas que un director general desempeña anula, por último, en buena parte, cuantos esfuerzos se hagan en pro de una auténtica profesionalización del funcionario o actúa, cuando menos, como un factor que aparte de la carrera administrativa a los más capacitados y enérgicos.» En este sentido, «saber *a priori* que, en cuanto funcionario, no podrá llegar nunca a ocupar funciones directivas de auténtica responsabilidad es cosa que anima poco a hacer carrera en la Administración a quienes tienen fuerza y ambición para esas funciones. O peor aún, los politiza (y con ellos, por lo general, a todo el estamento a que pertenecen), llevándolos a buscar por las vías de la política lo que por las de la Administración se les niega» (vid. *op. cit.*, p. 14).

El tema aquí planteado es, ciertamente, polémico; pero entendemos que una profesionalización progresiva de puestos hoy considerados como políticos será beneficiosa

la estabilidad precisa ante los cambios políticos, puesto que cada uno de éstos puede desencadenar una remoción de, personas implicadas en destinos valorados dudosamente como políticos, y segundo, que el funcionario sea privado de la expectativa legítima de alcanzar destinos que en buena lógica deberían ser más el coronamiento de la carrera administrativa que el hueco reservado para los políticos de ocasión.

También valoramos como una distorsión que en nuestra Función Pública *existan Cuerpos en los que las posibilidades de promoción sean nulas o casi nulas*. Porque, ¿qué oportunidades de ascender, de ser promovidos a un mejor puesto de trabajo tiene hoy, por ejemplo, un funcionario del Cuerpo Interministerial Auxiliar, o del Cuerpo Interministerial Administrativo? En los Cuerpos citados, así como en otros que son llamados de «estructura horizontal», las posibilidades de carrera y de ascenso son tan mínimas y escasas, que el funcionario está llamado a perpetuar su situación a lo largo de los años sin horizontes de cambio hacia puestos de trabajo más cualificados y de retribución más alta.

Lo que sucede entonces es que el funcionario, para intentar una promoción que no se le brinda por ninguna parte, apela a lo que llamaremos ascenso «extracorporativo», es decir, utiliza la vía de las oposiciones restringidas (26). Tal vía es positiva y merece ser potenciada más de lo que lo es en la actualidad, porque representa una brecha favorable que el funcionario pase de un Cuerpo a otro. Sin embargo, no es el itinerario ideal para el desarrollo de la carrera administrativa, que debe producirse predominantemente dentro del propio Cuerpo, o sea «intracorporativamente».

Una última distorsión que nos importa consignar aquí es que, por no tener institucionalizada la carrera administrativa, *nuestra Administración incurre en el pecado frecuente de selec-*

---

para la marcha de la Administración. Y al hacer esta toma de posición, pensamos no sólo en los directores generales, sino también, y con más razón, en los delegados ministeriales, de ámbito territorial, que deberían ser nombrados entre funcionarios de carrera, no mediante Decreto de Consejo de Ministros, sino a través de Orden ministerial, emanada del respectivo titular del Departamento.

(26) Vid. J. L. M.: «La promoción social de los funcionarios del Cuerpo General Administrativo», *Documentación Administrativa*, núm. 85, 1966, pp. 74-78.

cionar a los candidatos para el ascenso, manejando criterios no siempre aceptables y beneficiosos para el funcionamiento de la organización. Porque entre nosotros no hay implantados métodos de «calificación» de los funcionarios, estamos en el riesgo permanente de caer en el subjetivismo más radical y de incurrir en el vicio, tan español, del «titulismo», merced al cual muchas veces la valoración del aspirante se hace preferentemente fijándose en sus títulos, sin detenerse a enjuiciar su comportamiento, su rendimiento, su actuación en los destinos servidos con anterioridad.

## 5. Conclusiones finales

Al terminar esta penetración investigadora y crítica por un asunto tan vital para el funcionario como es la carrera administrativa, y que pensamos *debe ser objeto de una atención prioritaria por parte de los órganos rectores de la Función Pública*, queremos esbozar unas conclusiones que sean la recapitulación de nuestra aportación personal. Conclusiones que no abrigan más propósito que ayudar a centrar un tema que, como otros muchos de la burocracia pública española, está por resolver y que esperamos, dada su creciente actualidad, sean enriquecidas, contrastadas e incrementadas, en su caso, con otras aportaciones tanto de tipo doctrinal como pragmático.

Tales conclusiones las sintetizamos en los siguientes puntos:

1.º *Es urgente la regulación legal del derecho a la carrera administrativa para los funcionarios públicos* (27), introduciendo

---

(27) Nicro ha hecho recientemente una descripción magistral de lo que llama «elementos esenciales del sistema de carrera» y que es preciso exponer aquí para una comprensión más cabal de lo que hemos venido manifestando sobre la carrera administrativa.

A juicio del profesor norteamericano, los elementos del sistema de carrera son los que siguen: a) debe existir la posibilidad de ascenso en todos los puestos de trabajo (el subrayado es nuestro); b) la Administración no puede pretender tener un sistema de carrera si no ayuda a los empleados en la pesada tarea de buscar las oportunidades y de hacer esa carrera por sí mismos; c) no existe sistema de carrera si el objetivo de la política de personal es proteger a unos empleados de la competencia de otros; d) es preciso que las exigencias de flexibilidad y la eficiencia de la dirección estén subordinadas al reconocimiento de las necesidades humanas de los empleados, y e) ha de prestarse la debida atención a todos los aspectos de la política de personal, puesto que todos los aspectos del proceso de la administración de

para ello las rectificaciones precisas en los vigentes textos legales. No debe olvidarse que nuestra Función Pública ha de ser englobada en los llamados sistemas de carrera y que el derecho a la carrera administrativa pertenece con plenitud a la naturaleza de dichos sistemas.

2.º *La carrera administrativa deberá montarse sobre la base de atribuir al funcionario sucesivos grados, de los que no podrá ser privado sino por motivos sancionadores, debidamente comprobados.* Tales grados deberán conectarse con los niveles retributivos fijados en el Decreto 889/1972, de 13 de abril, y además integrarán una escala lo suficientemente amplia y diversificada para, en su conjunto, ofrecer al funcionario posibilidades reales de ascenso a lo largo de su vida al servicio de la Administración. Y por otro lado, dichos grados se agruparán de forma que en todos los Cuerpos de funcionarios para cuyo ingreso se exija idéntico título académico, los grados a recorrer por cada funcionario sean los mismos sin discriminaciones de ningún tipo (28).

3.º *La instrumentación definitiva y plena de las Plantillas Orgánicas, así como la clasificación de los puestos de trabajo son objetivos imprescindibles para clarificar, garantizar y diseñar la carrera administrativa.*

4.º *El establecimiento de cauces objetivos y racionales de promoción y ascenso servirá para marginar prácticas y mecanismos espúreos actualmente en vigor* (29). Por ello, la carrera administrativa ha de asentarse no sobre criterios personales, de

---

personal están relacionados y contribuyen a alcanzar la meta del sistema de carrera. Vid. FÉLIX A. NICRO: Mesa redonda sobre «Problemas de administración de personal». Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 19 a 23 de mayo, año 1975 (a multicopista). Segunda conferencia, «Sistemas de carrera».

Las tesis de Nicro son claramente ambiciosas y conforman lo que debe ser un verdadero sistema de carrera, trazando unas exigencias y proponiendo unas metas de las que, por ejemplo, nuestra Función pública se encuentra aún muy alejada y distante.

(28) Obviamente, queda fuera de este planteamiento, por lo que se refiere a la Administración civil del Estado, la carrera diplomática, cuya estructuración actual ha sido estimada como «un ejemplo digno de imitación», por lo que representa de regularización y objetividad en los ascensos de los funcionarios que pertenecen a la misma. Vid. JOSÉ RODRÍGUEZ: «El ascenso de los funcionarios», revista *Pragma* número 3, junio-julio 1973, pp. 13-18.

(29) La frase de BERNARD GOURNAY de que «lo arbitrario deberá ser excluido del desarrollo de las carreras», encuentra aquí su más oportuna verificación. Vid. BERNARD GOURNAY: *Introduction a la Science Administrative*, Armand Colin, París, 1968, p. 35.

amistad, de oportunidad o de mero azar, sino en atención a motivaciones más objetivadas y beneficiosas para el interés general y la eficacia de la máquina administrativa.

5.º *El mérito deberá ser la pauta determinante, aunque no exclusiva, para decidir las promociones y los ascensos, sin que ello represente, por tanto, el rechazo radical de la antigüedad, que deberá jugar el papel que le corresponda según los distintos supuestos en que haya de ser tenida en cuenta y considerada como tal.*

Pero nada de esta filosofía del mérito podrá ser llevada al terreno de la práctica si la Administración no posee dispositivos aptos para, en cada momento, tener a la vista la información requerida para adoptar la resolución correspondiente respecto a los méritos y posibilidades de todos y cada uno de los candidatos.

6.º *Se impone arbitrar los medios para que, en la promoción y ascensos, en los traslados y cambios de destino, se dé una participación democrática de los funcionarios, que de esta forma podrán intervenir activamente en una zona que les afecta de modo especial, a la vez que su intervención sirve de freno a una decisión que pudiera ser demasiado autocrática e impuesta desde arriba.*

7.º *La carrera administrativa debe extenderse a todos los Cuerpos de funcionarios, cualquiera que sea el prestigio o naturaleza de los mismos (30) y sin que en ningún caso la implantación de aquélla sea resultado de rivalidades corporativas, sino de una distribución realista y ponderada de los puestos de trabajo entre los Cuerpos que integran nuestra Función Pública.*

8.º *El perfeccionamiento de los funcionarios está íntimamente conexionado al desarrollo de la carrera administrativa, ya que ésta no tiene razón de ser ni puede crearse si la Administra-*

---

(30) «Todos los empleados—dice Nigao—, y no sólo los de nivel medio y superior, deberían tener la posibilidad de ascender a puestos mejores, tanto por la remuneración como por el interés del trabajo». Vid. op. cit., segunda conferencia, «Sistemas de carrera», p. 2.

La afirmación de Nigao es doblemente significativa. Primero, porque se refiere a un país tan dinámico como los Estados Unidos, y segundo, porque choca con nuestra mentalidad de creer que sólo los Cuerpos de nivel superior deben tener carrera administrativa.

ción no atiende a la formación y perfeccionamiento de sus servidores. De ahí la necesidad de potenciar al máximo todo el repertorio de medios válidos para conseguir la capacitación actualizada y renovada del servidor público (licencias, becas, cursos, diplomas, etc.), pues sólo con ellos será posible ir preparando a los funcionarios llamados a menesteres más complejos y trascendentales.

9.º *La carrera administrativa es para la Administración una especie de desafío que la obliga, de una parte, a planificar sus necesidades de personal, por encima de soluciones momentáneas y puramente oportunistas, apuntando hacia horizontes de medio y largo plazo, y de otra, a remozar sus estructuras y sus esquemas organizativos, a fin de que éstos y aquéllas posibiliten la carrera de los funcionarios y la hagan más ágil y más atractiva.*

10. *La profesionalización de la Función Pública reclama la carrera administrativa.* El propio dinamismo de las sociedades contemporáneas pide que el funcionario tenga acotado su ámbito de actuación y que su presencia sea cada vez más conveniente en esferas hasta ahora defendidas como esencialmente políticas. En consecuencia, la carrera administrativa debe acompañarse al nuevo ritmo social, más complejo cada día, de nuestro tiempo, liberándose de adherencias políticas y buscando además conquistar niveles hasta ahora reservados a los grupos políticos de cada país o comunidad (31).

11. *Es importante, en fin, crear una adecuada atmósfera de interés por cuanto se relaciona con la carrera administrativa, mentalizando tanto a los rectores de la Función Pública como a los mismos funcionarios, para que adquieran una concientización creciente hacia todo lo que incide sobre el ascenso, promoción, perfeccionamiento, etc., de los servidores públicos, ya que, en definitiva, se trata de aspectos capitales para asegurar el eficaz funcionamiento de las organizaciones.*

Hemos de pensar que la implantación de la carrera administrativa entre nosotros dará a la Función Pública del país una

---

(31) Entre las ventajas que enumera BERNARD GOURNAY para la carrera administrativa está la de asegurar una cierta neutralidad de la Administración y la de dar a los funcionarios «una gran independencia, tanto respecto a las presiones de los grupos de interés como respecto de las intromisiones de los partidos políticos». *Vid. op. cit.*, p. 35.

estabilidad, una coherencia y una profesionalidad de las que hoy día carece. Y aunque deba reconocerse que la carrera administrativa puede introducir ciertos factores negativos (32), al lado de éstos predominan las ventajas y los alicientes en tal medida que, en conjunto, a la larga, el balance será netamente favorable para todos.

---

(32) Esta versión un tanto peyorativa de la carrera administrativa no ha pasado inadvertida para los autores. Así, se ha afirmado que «demasiado carrerismo puede constituir un mal, contribuyendo a una mayor separación entre empleo público y sociedad; puede hacer al empleado público poco solícito hacia las instancias sociales y las manifestaciones políticas del momento; puede degenerar en un sistema de castas, en abierto contraste con los ideales democráticos de una sociedad, y puede, en fin, dificultar o hacer desaparecer la iniciativa de los funcionarios públicos, iniciativa que constituye uno de los más importantes recursos del progreso civil». Vid. FREDERICK C. MOSHER y SALVATORE CIMMINO: *Ciencia de la Administración*. Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1961, p. 508.

Por su parte, BERNARD GOURNAY, con alusión explícita a Francia, dice que la carrera presenta dos peligros: el de «suponer un obstáculo a la necesaria subordinación de los agentes públicos al poder político» y el de entrañar «un freno al dinamismo y a la eficacia». Vid. *op. cit.*, p. 35.

Realmente, el problema de la carrera administrativa radica, más que en la carrera en sí misma, en la forma y manera de organizarla y ponerla en marcha. De lo que se trata precisamente es de que, debidamente concebida y aplicada, resulte un factor útil y progresivo dentro del régimen jurídico de la Función pública, aun a costa de ciertos inconvenientes de mayor o menor peso específico.

