

J. Ramón Parada Vázquez

Presentación

«Que los que hubiesen servido en esta carrera, no puedan ser provistos en los empleos de la tercera clase sin haber pasado antes gradualmente por los de primera y segunda, y cumplido su tiempo en cada uno de ellos, y entonces para pasar de una clase a otra, sean preferidos los más antiguos, y, entre ellos, los que se hayan distinguido por su mérito». (Método de proveerse y servirse los Corregimientos y alcaldías mayores. Real Decreto de 29 de marzo 1873).

Nunca pude imaginar, profesor Ignacio de Otto y Pardo, cuando preparábamos este número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA y me asignabas con los demás miembros del Consejo de Redacción el papel de coordinador y presentador, que me iba a encontrar con que el primero de los trabajos de este número iba a ser precisamente un *In memoriam*, a ti, de tu amigo y compañero Manuel Aragón, sin duda alguna el trabajo más importante, el que una y otra vez he de leer, de este número.

Mucho menos podía imaginar en los primeros años de la transición política —aquellos años en que tocabas la gaita gallega en las fiestas progres de Barcelona, de paseos por la Rambla de las Flores, de veladas con Graciela en vuestra casa de la Ronda de San Pedro, de vecinos de seminario en la Universidad Central de Barcelona, de visitas veraniegas a Porto do Son, y tantas otras cosas— que tú, en plena juventud, me ganaras la partida en aquel compartido deseo, que tantas veces explicita-

mos, de descansar algún día, tú en la provincia de Lugo, y yo en la de Orense, pero, en todo caso, a la sombra de un castaño.

Es muy grande, profesor De Otto; el dolor y la frustración que siento por tener que interrumpir —sólo interrumpir hasta que yo tenga también mi castaño— aquellas conversaciones —recordarás de Derecho apenas hablábamos— sobre si lo que realmente nos importaba de Galicia es su extraordinaria belleza y sus componentes lúdicos —entre los que siempre incluías, recordarás, como ejemplo supremo e inapelable, el queso en forma de pecho de mujer—, o, por el contrario, debían prevalecer otros aspectos culturales y políticos de la galleguidad, de la cual por cierto estabas, como buen gallego, bastante decepcionado, incluso sin haberla padecido. Por eso, tú, a pesar de ser un gallego a lo grande, un gallego de lengua y gaita, consumidor de ribeiros, de grelos y mariscos, casi esperpéntico, valleinclanESCO, dicho sea en tu honor, te comportaste como un español cabal quemando tus últimas energías al servicio del Estado de todos, de la justicia española, por cuya redención apostaste desde tu radical escepticismo.

Aunque quiero pensar que de todo esto volveremos a tratar algún día, de árbol a árbol (mientras separamos las castañas de los erizos para preparar los magostos del otoño) de momento —y por mor de nuestra condición, tan convencional, de profesores de Derecho Público— no tenemos más remedio que tratar otra vez del tema —ciertamente menor comparado con el más esencial de la galleguidad—, de la carrera administrativa. Por ello, y porque nunca te daremos de baja en el Consejo de Redacción de esta Revista, tendrás que escuchar estas reflexiones sobre la organización de la burocracia.

Un tema, profesor De Otto y Pardo, pleno de eso que a ti tanto te preocupaba: el onanismo administrativo, ese vicio que consiste en tocar, y tocar, y reformar inútilmente los aparatos burocráticos y los servicios públicos cambiando una y otra vez sus estructuras y reglamentos como alternativa a la impotencia de mandarlos eficazmente, de hacerlos funcionar mediante la corrección frontal de sus indisciplinas, disfunciones y patologías. Al final de tanta reforma en los aparatos burocráticos y en los servicios públicos, las cosas siguen política y socialmente sustancialmente igual, pero con una Administración quizá más debilitada, cansada, menos servicial de los ciudadanos, aunque más cara, e incluso menos obediente, en lo debido, del poder político democrático.

Esto, y no otra cosa, es lo que ha sucedido y sigue sucediendo en mi opinión con la carrera administrativa en España, a partir de 1964. El diseñador de la carrera administrativa de entonces, uno de cuyos objetivos confesados era, curiosamente, estructurar una adecuada carrera administrativa, ¡comenzó por privar a la que teníamos de uno de sus elementos esenciales!, la división de los cuerpos en grados jerarquizados y la atribución a los funcionarios de categorías en función de aquéllos, supri-

miendo, en consecuencia, toda posibilidad de ascenso. La burocracia española se llenó de pronto de «generales» civiles veinteañeros y en eso seguimos.

De forma doblemente paradójica, el legislador de 1984 incrementó el énfasis puesto en la necesidad de contar con una verdadera carrera administrativa y prosiguió la acción de desmontaje de las piezas constructivas de la misma o necesarias, en todo caso, para su existencia. Así es especialmente por lo que se refiere a la prohibición de asignación de funciones, facultades o atribuciones propias de órganos administrativos a determinados cuerpos funcionariales; regla que difícilmente tiene parangón en los sistemas comparados de función pública estatutaria y que en modo alguno favorece la «profesionalización» de los servicios públicos en el seno de una organización cada vez más compleja y con actividades más variadas y tecnificadas, contribuyendo más bien a la desmotivación de dichos servidores y su no responsabilización con las correspondientes «ramas» de la Administración. Una medida, en suma, que va en contra de la búsqueda de la máxima identificación del trabajador con su empresa que ha de verla como algo propio, como su casa, lo que es una de las «siete llaves» del éxito de las empresas japonesas, como después veremos.

De otro lado, la Ley de Medidas ha establecido un sistema de niveles y ascensos con la técnica de la prescripción adquisitiva o de la clasificación laboral, que altera la lógica ínsita en el principio de carrera: primero se asigna al funcionario un puesto superior y después, pasados dos años, se le asciende de nivel personal, lo que significa, utilizada la técnica sin ninguna otra matización, la anticipación del reconocimiento de una cualificación que sólo luego, con el desempeño del puesto, se va a ir adquiriendo, y que —aplicada, por ejemplo, a la carrera judicial— equivaldría a asignar funciones de magistrado del Tribunal Supremo a quien se le niega de entrada esa categoría personal. Pero después resulta que el nivel sirve para poco, pues, en definitiva, el funcionario puede ser destinado a dos niveles por debajo o a dos niveles por encima de su grado personal, o se dispensa de esa exigencia para atribuirle un puesto muy superior.

Sin embargo, el principio o el sistema de carrera no es algo que cada legislador pueda definir arbitrariamente a su antojo, sino un sistema de organización funcional perfectamente decantado y definido en la experiencia histórica y en la Administración comparada, al margen de la valoración que a cada cual le merezca. Sus líneas estructurales son, precisamente, como se ha anticipado, la profesionalización y, consecuentemente, la «especialización» o «cualificación» de los servidores públicos en unas tareas o cometidos, la consecuente «asignación» a un colectivo de funcionarios de unas determinadas funciones o servicios públicos, la exigencia de un grado homogéneo de formación para el ingreso en dicho colectivo, la división del mismo en categorías y la atribución perso-

nal de las mismas a través de la técnica del ascenso; es decir, con ocasión de vacante y en función de los méritos y de la antigüedad en la categoría inferior.

Con arreglo a ese sistema o principio de carrera está estructurada la burocracia pública en los países europeos, y la de la Administración de las Comunidades Europeas, como atestiguan los trabajos que se recogen en este número.

Así ocurre en Inglaterra, como refiere el trabajo de Frederick F. RIDLEY (en traducción de Silvia DEL SAZ), estudio que transmite el convencimiento de que la función pública británica vuelve a inspirarse, en mayor medida después del informe Fulton del año 1968, en el modelo más paradigmático de la carrera funcionarial, la carrera militar.

En efecto, así ha sido siempre en los cuerpos y entre los funcionarios locales, en los que los diversos grados de la carrera se obtienen ingresando desde el más bajo escalón, sin posibilidad de entradas laterales en función de niveles de formación o de la posesión de títulos universitarios. Esa tendencia se ha acentuado en la función pública estatal desde el Informe Fulton, pues se ha prescindido del modelo de clasificación horizontal según niveles de formación —la que importó aquí la reforma López Rodó, incluso prescindiendo de la división en grados de las diversas *classes*—, para pasar a integrar a todos los funcionarios en un tronco o cuerpo general de administración (Unified Administration Group) con diez empleos (desde Clerical Assistant hasta Assistant Secretary); estructura cerrada en la que sólo se admite la entrada lateral de universitarios en el empleo de Administrador en prácticas que hace el número cuatro, y de una especie de nivel directivo con tres categorías (Under Secretary, Deputy Secretary y Permanent Secretary), estructura funcionarial flexible (Open, Structure) en el sentido de que a la misma pueden acceder los funcionarios de cualquier rama de la Administración, es decir, tanto los funcionarios generalistas como los de cuerpos especiales.

Los sistemas de ascenso son más rígidos y formalizados en la estructura básica, en la que intervienen las evaluaciones y recomendaciones de las Comisiones de Ascensos (Promotion Boards), según determinados procedimientos y con posibilidad de reclamación de los interesados. Estas Comisiones están compuestas por cuatro funcionarios presididos por un funcionario de los servicios de personal (Establishments Officer). En todo caso la competencia para otorgar el ascenso es ahora del Secretario General del Ministerio afectado y no de los Servicios Generales de la Función Pública. (¡Toda una corrección del modelo británico de gestión centralizada de la función pública, que nosotros copiamos en la reforma de 1964 y que ahora ellos han abandonado por influencia del Informe Fulton del año 1968!)

En el nivel superior, la responsabilidad de los nombramientos corresponde, sin embargo, a los Servicios de Personal dependientes del Primer

Ministro, y aquí la discrecionalidad es mayor sobre todo desde que la Premier Thatcher ha dejado de respetar las propuestas de nombramientos que formula el Director General de la Función Pública, rompiendo así la tradicional neutralidad del sistema británico de gestión de la función pública.

En cualquier caso, sigue vigente la regla de reservar a los funcionarios de carrera y a los ascensos entre ellos todos los puestos inferiores a los Ministros, lo que aquí serían los Subsecretarios y Directores Generales, contándose con los dedos de una mano el número de «Consejeros privados» o externos a la Función Pública, de que puede disponer, desde 1964, el Primer Ministro o los Ministros. Esta imposibilidad de nombramientos externos al funcionariado y el respeto al sistema de ascensos se compensa con una tradición de absoluta lealtad del funcionario a cada Gobierno, cualquiera que sea su color político, de forma que el alto funcionario debe comportarse con su Ministro como su más próximo e íntimo consejero tanto desde el punto de vista político como administrativo. Como dice muy expresivamente RIDLEY, «su neutralidad es de hecho análoga al del camaleón que adapta su color al de su ambiente».

También en Alemania Federal las cosas siguen rodando de forma absolutamente favorable al modelo tradicional de función pública, en el que es principio básico de su régimen tradicional y por ello principio constitucional el principio de carrera (art. 33 de la Ley Fundamental de Bonn). Como se cuenta en el trabajo de Manfred DEGEN (en traducción de Blanca LOZANO), la división del funcionariado en grandes categorías (subalterna, media, elevada y superior) no comporta, como ocurre aquí desde la desdichada reforma de López Rodó en 1964, una igualación dentro de éstas sino, por el contrario, una diferenciación en cinco grados jerárquicos. La carrera se desarrolla, pues, dentro de los grados de cada categoría, así como el paso de una categoría a otra superior sólo es posible mediante examen.

La preocupación fundamental por dotar a los funcionarios de la independencia necesaria para garantizar su imparcialidad ha llevado a no admitir, sin el consentimiento del funcionario, un traslado de destino, salvo que el nuevo empleo pertenezca al mismo cuerpo administrativo, el puesto corresponda a su grado anterior y el nuevo destino esté dotado de una retribución al menos igual a su remuneración actual.

El ascenso consiste en atribuir al funcionario un grado superior dotado de una remuneración más alta y de otro tratamiento. El ascenso tiene lugar, con ocasión de vacante, por elección, sirviendo la antigüedad para dirimir el conflicto entre funcionarios a los que se califica con un mismo nivel de capacidad. En todo caso, la Administración debe establecer de antemano las condiciones para el ascenso, jugando un papel importante las calificaciones que cada cinco años realiza el director del servicio sobre el valor profesional y la aptitud del funcionario y que le

son comunicadas al mismo. Desde 1979, se exige además un período de prueba con una duración máxima de un año para que el funcionario pruebe su capacidad para el nuevo puesto. Como una última garantía los representantes del personal deben ser oídos en toda decisión administrativa en materia de promoción.

Por el contrario, los agentes públicos contratados, no funcionarios, son seleccionados no para acceder a un cierto grado dentro de una categoría, sino para un puesto determinado. Esto conlleva que la mejora de su situación profesional no puede hacerse más que pasando una nueva selección para obtener un puesto mejor. No obstante, por previsión en los convenios colectivos, se admite que la Administración pueda destinar a un empleado a un puesto mejor durante un período de prueba y suponiendo que el trabajador satisfaga las exigencias del puesto superior se le reclasifique en él.

Para el autor cuyo trabajo comentamos, el sistema de carrera no se valora en lo que realmente vale y las ventajas que supone, pues no es contrario al principio de eficacia y permite a los funcionarios ejercer sus funciones con respeto a la legalidad de la acción administrativa, con independencia de las presiones a las que en otro caso estarían expuestos por los partidos políticos y los grupos de presión.

Umberto ROMAGNOLI y Luis ORTEGA nos describen en sendos trabajos la problemática de la carrera administrativa en Italia. El primero aborda las cuestiones específicas de la carrera en el grupo de élite mencionado al hablar de la *Open Structure* inglesa y que en Italia se conoce como la «dirigenza administrativa».

En los niveles inferiores, la función pública italiana mantiene el modelo de carrera clásico, con una arraigada tradición que viene del Estatuto Albertino, carrera que se estructura ahora en ocho categorías funcionales en relación al grado de capacitación profesional y de responsabilidad en la función, en las que, excluidos los directivos, se integra todo el personal, a partir de la Ley núm. 312 de 1980. El concepto de categoría funcional se completa con el de perfil profesional que define una comisión paritaria formada por representantes de la Administración y de los sindicatos.

El paso de una a otra categoría se lleva a efecto mediante un concurso público único, pero con reserva, entre el 50 y el 30 por 100 según categorías, de puestos para promoción interna. Dentro de cada categoría, los funcionarios que la componen tienen el mismo sueldo, que es incrementado en un 16 por 100 sobre la base inicial cada tres, seis, diez, quince y veinte años, promoción que se retrasa con motivo de las sanciones disciplinarias. Pues bien, de este sistema, de la influencia sindical en su configuración y manejo, así como de las críticas al mismo contenidas en el *Rapporto GIANNINI* y en la doctrina más autorizada, da cuenta cumplida el trabajo de Luis ORTEGA.

El profesor Frank MODERNE, en su estudio de gran interés, nos refiere el estado de la carrera administrativa en Francia, país al que se puede referir la concepción moderna de la función pública sobre el modelo militar, arrancando de la obra de Napoleón y su gran ministro Talleyrand. Como refiere este autor, «el principio de carrera se basa en un determinado análisis de las relaciones jurídicas entre el funcionario y el Estado, de una parte, y de las relaciones entre el agente y sus funciones de otra. Esto implica una posibilidad de "cursus" en la carrera (es decir, de un marco profesional suficientemente estimulante para que el funcionario permanezca en la función pública), y de garantías de estabilidad que le protejan de las fantasías de su empleador». La rigidez que este sistema de alguna forma genera, se ha compensado de hecho y de derecho mediante la contratación de personal externo, cuando no existen cuerpos de funcionarios, o para la categoría superior (A), cuando la naturaleza de las funciones y las necesidades del servicio lo exigen, en el bien entendido que esa contratación lo es no con arreglo al Derecho laboral, sino al Derecho Administrativo, aplicándoseles reglas muy parecidas a las de los funcionarios; solución rigurosamente contraria, pues, a la arbitrada por nuestra Ley de Medidas de 1984.

Por lo demás —sigue diciendo este autor— «el ascenso en la carrera está dominado por la idea de la promoción personal del funcionario, finalidad que se logra con la jerarquización interna de los cuerpos. Lo que permite al funcionario acceder desde los más bajos niveles, que adquiere con el ingreso por oposición, a los más altos niveles de derechos y responsabilidades en las funciones reservadas a su cuerpo (de los que hay unos 950 en la Administración del Estado). Los ascensos tienen lugar, pues, dentro del cuerpo de reclutamiento del funcionario, tanto si se trata del ascenso de «escalón» (que se traduce en un aumento de la remuneración conforme al tiempo servido por el agente en el escalón inferior y a su calificación) o del ascenso de grado (que le permite acceder a un empleo jerárquicamente superior); en esta segunda hipótesis, se asciende por méritos, bien mediante la inscripción del funcionario en un «cuadro de ascensos» —sujeto al informe previo de un organismo mixto constituido por representantes de la Administración y del Personal, la Comisión administrativa paritaria—, o bien mediante concurso, examen profesional, etc.».

En cuanto a los funcionarios de la Administración Territorial, es decir de los entes locales, el gobierno socialista con la reforma de 1984 introdujo, frente a la resistencia de los políticos locales, el principio de carrera sobre bases similares a las de los funcionarios estatales, superando así el sistema tradicional de «empleo», aunque sin abandonarlo del todo. Para ello se recurrió a la técnica de la formación de cuerpos nacionales, dotados de un mismo estatuto agrupando a todos los funcionarios de análoga formación y responsabilidad de los municipios, departa-

mentos y regiones y de sus correspondientes organismos autónomos. De esta forma, no hay ya funcionarios de cada uno de los entes locales, sino funcionarios «territoriales» con derecho a ocupar uno de los empleos correspondientes a su grado en cualquier colectividad local, o establecimiento público local. La gestión de estas carreras ha llevado a la creación de órganos de gestión comunes, organizados como establecimientos públicos de carácter administrativo. Con el triunfo de la derecha en las elecciones legislativas de 1986, se frena la aplicación de este sistema, pero sin romper del todo con el principio de carrera, en el momento justo en que comenzaba a funcionar (Ley 87-529, de 13 de julio de 1987). A este efecto se colocan fuera del sistema de carrera un número importante de empleos de altos funcionarios locales, se admite la posibilidad de licenciamiento de funcionarios por los entes territoriales sin necesidad de expedientes disciplinarios —pero con la posibilidad de obtener otro destino en la Administración territorial o percibir una indemnización— y se sustituye la técnica de agrupación en cuerpos por la de agrupación en «cuadros de empleo», que, aunque sigue agrupando a los funcionarios que tienen derecho a los mismos grados y están sujetos al mismo estatuto particular, se diferencia de aquél en un modo de organización y de gestión más respetuoso con la autonomía local.

El trabajo de Manuel FERREZ nos describe, de forma prolija, el alcance del principio de carrera en los Estados Unidos. Es obvio que se trata de otro mundo donde el sistema de función pública, si es que le cuadra esta denominación, está más cerca del sistema de organización funcional de las empresas privadas que del modelo burocrático weberiano, propio de las Administraciones europeas, y al que hasta aquí nos hemos referido. De calificarlo de función pública, habría que decir de él que es el peor modelo de los conocidos y que se halla en estado de formación, a partir, precisamente, de la organización de las carreras de nivel directivo: el Servicio Exterior o carrera diplomática y el Servicio Ejecutivo Superior organizado sobre módulos más o menos europeos por el Presidente Carter con objeto de dar estabilidad y continuidad a las tareas directivas en la Administración Federal.

Entre los trabajos sobre el principio de carrera en España, destaca el de GUTIÉRREZ REÑÓN (recordaremos que fue coautor con DE LA OLIVA de un trabajo clásico sobre los Cuerpos de funcionarios, publicado en el número 124 de esta Revista), que trata en detalle las diversas regulaciones de la carrera administrativa en España y su contraste con la situación real de la burocracia pública hasta la última ordenación de la Ley de Medidas de 1984. Sobre ésta sus juicios son negativos, afirmando que dicha Ley «no constituye un marco apropiado para dotar a nuestro país de una Función Pública eficaz», la cual, a su juicio, «se ve abocada a un progresivo deterioro si no se define un modelo de carrera adecuado hacia el futuro», señalando, sin embargo, como inconveniente del sistema de carrera, su rigidez.

Resulta difícil, sin embargo, suscribir la argumentación de este autor —excelentemente desarrollada por otra parte— justificativa en último término de la supresión, que, en mi opinión, supone ni más ni menos que la renuncia a ordenar la Función Pública sobre el sistema de carrera, como ilustran los ejemplos comparados antes expuestos. Las graves disfunciones entre la ordenación legal de las carreras y la realidad de su funcionamiento, que GUTIÉRREZ RENÓN describe magistralmente, exigían, en mi opinión, una cura drástica mediante la reordenación legal y racional de esas categorías, así como del sistema retributivo de entonces, y una política de vigilancia y disciplina sobre el conjunto del sistema, pero en modo alguno justificaban su eliminación, su amputación definitiva, pues esa salida equivale en otro terreno a curar la enfermedad matando al enfermo; en este caso el sistema de carrera y con él el de Función Pública de la que es su elemento más esencial.

Singular trabajo el de CÁDIZ DELEITO que analiza las disfunciones a que ha conducido la actual regulación de la función pública de espaldas a la tan esperada carrera administrativa, así como de sus contradicciones internas. Sus conclusiones sobre el modelo vigente de ordenación de la burocracia son todavía más pesimistas que las de GUTIÉRREZ RENÓN, pues niega que exista en la Administración Pública española un sistema de carrera, y llega a afirmar que «la adscripción indistinta de todos los puestos de trabajo a cualquier funcionario, tal y como queda configurada en el artículo 15 de la Ley de Medidas, ha producido una desprofesionalización irreparable y es, desde luego, mucho más grave que la libre designación. La conjunción entre ambas —sigue diciendo—, junto con la falta de descripción de puestos de trabajo, ha creado unos ámbitos de arbitrariedad, que no de discrecionalidad, muy difíciles de atajar. El resultado ha sido que cualquier funcionario puede ocupar cualquier puesto, sin suficientes garantías de rigor profesional». Como colofón de su trabajo propone CÁDIZ una serie de ideas sobre el tema de carrera y las condiciones que debe cumplir.

Como contrapunto a estos juicios negativos, Julián ALVAREZ, en un interesantísimo discurso, ofrece una visión más optimista y positiva de la situación y vigencia del principio de carrera en la función pública española, técnica organizativa que juzga absolutamente necesaria para asegurar el principio de neutralidad política (al que GARRIDO denomina de la «eficacia indiferente») de los funcionarios públicos a que obligan los artículos 97 y 103 de la Constitución, principio, no obstante, que cree debe sujetarse a determinados límites en el alto funcionariado, lo que estaría en la línea de las más recientes tendencias en la República Federal de Alemania («funcionarios políticos») y en Gran Bretaña por las medidas de la actual Primera Ministra, de que luego se hablará.

En cuanto al principio de carrera, Julián ALVAREZ sostiene la tesis de que tras la reforma de 1964 con la supresión de la estructura jerarqui-

zada de los cuerpos se llegó a una situación de inoperancia que propició abiertamente la discrecionalidad de las autoridades a la hora de cubrir los puestos vacantes, situación que habría sido superada por la Ley de Medidas de 1984 que, junto al mantenimiento de la estructura corporativa, reintroduce la noción de la carrera y el establecimiento de los grados personales «equivalentes en alguna medida y con matizaciones a las categorías personales que fueron el eje formal de la carrera administrativa hasta 1964». A continuación describe, conforme a esa normativa, los mecanismos de lo que denomina carrera intracorporativa, intercorporativa y la movilidad intercorporativa horizontal, para rematar precisando los límites de la carrera y su engarce con las instancias políticas.

No faltan en este número otros trabajos sobre determinados colectivos donde sigue pesando el principio de carrera. Modélico el de Blanca LOZANO, que describe los orígenes y la trayectoria de la carrera civil por antonomasia, la carrera diplomática, que nos deja sumidos en la angustia ante la posibilidad de que pueda llegarse a caer en la tentación de liquidarla en lo que de ella resta, en vez de llevar a cabo una reforma inteligente en la línea de otros servicios exteriores de los que Blanca LOZANO da cumplida información.

Las carreras en la función pública militar y judicial, otros dos sectores importantes del servicio al Estado, se abordan —aunque enmarcados en un examen de conjunto de los correspondientes regímenes de estos funcionarios— en los trabajos de Pablo CASADO y Jerónimo AROZAMENA, respectivamente. Es lástima que no haya sido posible incorporar a este número monográfico trabajos sobre algunos otros restos de carrera funcional típica que aún quedan en España, como, por ejemplo, la de los funcionarios policiales regulada en la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado 2/1986, de 4 de marzo. Aun cuando la función pública docente ofrece también algunas peculiaridades, no se cuenta entre éstas la de vigencia del principio de carrera, que ha sido sustituida —en particular en el nivel universitario— por el sistema de empleo.

No podía faltar en un estudio sobre el principio de carrera un análisis de su posible vigencia en las organizaciones privadas, en el Derecho laboral, que sirviera de contrapunto y de elemento de valoración de su vigencia y alcance en el Derecho de la función pública.

Esa finalidad se cumple, en primer lugar, con el excelente trabajo de BAYLOS GRAU sobre la «carrera» en el Derecho del Trabajo. De él se desprende, y de forma inequívoca, el sorprendente dato de que el derecho a la promoción profesional, a hacer carrera, no sólo tiene un anclaje constitucional en el derecho a la promoción profesional, que consagra el artículo 35 de la Norma Suprema, sino una regulación concreta en el artículo 24.1 del Estatuto de los Trabajadores que —más allá de la promoción económica a que se refiere el artículo 25.1 recoge el derecho al «ascenso de categoría profesional teniendo en cuenta la formación y mé-

ritos del trabajador, su antigüedad y las facultades organizativas del empresario, sin perjuicio de lo que pueda pactarse en convenio colectivo, acomodando en todo caso los criterios de ascenso a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo».

Estas referencias se han plasmado en la admisión generalizada en las grandes empresas, y sobre la previa clasificación o categorización profesional de los trabajadores —de la que se hace un detenido estudio tanto en el Derecho español como comparado—, de tres vías para la obtención de ascensos de categoría: el turno de antigüedad, el de méritos o formación del trabajador y el de libre designación del empresario, lo que recuerda —dicho sea de paso— las antiguas regulaciones del principio de carrera en la función pública. Para garantizar el sistema de ascensos se han arbitrado complejos sistemas de evaluación con intervención de comisiones evaluatorias o «tribunales» en el seno de las propias empresas, y se ha impuesto la generalización de la técnica del concurso-oposición al servicio de la valoración de los méritos de los aspirantes al ascenso e, incluso, se han implantado cursos posteriores de formación. En todo caso, es condición indispensable para el ascenso la existencia de una vacante de la categoría superior, todo lo cual ha llevado a la configuración de instrumentos tan conocidos en las Administraciones Públicas como el «escalafón» y la «plantilla», que permiten definir la existencia de vacantes y la necesidad del ascenso, así como saber a quien corresponde.

El trabajo de BAYLOS concluye con el estudio del sistema de ascensos que se establece en los convenios colectivos de grandes y significativos sectores laborales, como los de la Banca Privada, Iberia, la Industria Química y la Compañía Telefónica, de todos los cuales se deduce que la «carrera laboral» constituye un sistema de promoción y ascensos tan sofisticados y minuciosos como no ha existido nunca —salvo con la excepción de las carreras militares— en las carreras funcionariales.

En definitiva, «este sistema tan jerarquizado —como nos dice BAYLOS—, en donde se aprecia la huella y el atractivo ejercido por las figuras funcionariales, incluso en su terminología, exportadas al campo de las relaciones de trabajo, es, en síntesis, el que el Estatuto de los Trabajadores incorpora».

De este excelente trabajo de BAYLOS sólo echamos en falta una referencia comparativa al derecho de ascenso, al principio de carrera en los países europeos. Este principio, ¿rige igualmente en el Derecho comparado, de la misma forma que en nuestro Derecho laboral, y en los países europeos se establecen análogas regulaciones del reconocimiento y efecto de la clasificación profesional de los trabajadores? Complemento interesante —en este plano de las influencias entre el régimen de la función pública y el del trabajo en el sector privado —es el estudio de Manuel ALVAREZ DE LA ROSA, en el que se analiza el impacto en las rela-

ciones de trabajo de carácter laboral en el sector público de la política de incompatibilidades característica de la función pública.

En todo caso, ante la perplejidad y asombro que produce el descubrimiento de que el principio de carrera, tras su retroceso progresivo en la configuración de la función pública española, se afianza y perfecciona con extraordinario vigor y rigor como un derecho del trabajador y como un principio de organización en las grandes empresas privadas, debemos preguntarnos y plantear dos cuestiones básicas: primera, ¿dónde se inspiraron nuestros reformadores de la función pública de 1964 y 1984?; segunda, ¿es constitucionalmente posible la supresión del principio de carrera?

Que la inspiración básica —sin perjuicio de otros elementos tomados del sistema británico y francés en la reforma de 1964— fue la función pública y la empresa norteamericanas parece confirmado con sólo pensar en la supresión *a radice* de las categorías funcionariales y el escalafonamiento, la permanente idea nunca realizada, de la descripción y clasificación de puestos de trabajo, la preocupación por la eficacia y la productividad en la actividad administrativa presidida por una concepción exclusivamente utilitarista del trabajo (*job orientation*) y el favorecimiento de la movilidad y del acceso *per saltum* de los funcionarios más jóvenes a las alturas del mando administrativo.

Sin embargo, esa inspiración fundada en el deslumbrante faro del funcionalismo típico de la empresa capitalista norteamericana, que aboca al sistema de empleo frente al de carrera, ha perdido fundamento en la medida en que dicho modelo no es de recibo ni en las organizaciones públicas ni en las empresas que, a escala mundial, hoy se revelan como las más sobresalientes y competitivas, las empresas japonesas.

En efecto, como dice Manfred DEGEN «resulta ilusorio creer que se puede determinar con precisión el rendimiento de los funcionarios pues, por lo que respecta a ciertos campos de la Administración, la mecanización y la racionalización del trabajo, ha progresado ya de tal modo que no se pueden hacer diferencias entre los rendimientos de cada funcionario, concibiéndose el rendimiento como el conjunto del trabajo efectuado por todos los agentes. Pero, incluso sin tener en cuenta este avance, la división del trabajo, la acción de la Administración necesita siempre una cooperación intensa entre los funcionarios, los departamentos, los servicios. Esta es la razón por la cual resulta extremadamente difícil establecer criterios objetivos y concretos en lo que concierne al rendimiento de los funcionarios». De otro lado, sigue diciendo este autor, el sistema de carrera y sus garantías no es contrario al principio de eficacia, dado que en el Estado de Derecho actual no se mide la acción administrativa en términos de *marketing* o producción industrial, lo que llevaría a que los funcionarios consideraran su trabajo como una simple fuente de beneficios y a resolver bajo esa presión un número excesivo de casos,

con resultados socialmente nefastos. Se olvidaría también que el modelo ideal no es el de funcionario-tecnócrata, capaz de cumplir perfectamente una función bien definida, sino más bien «funcionarios que por su cultura general y sus cualidades humanas sean capaces de comprender que los problemas a solucionar se plantean en un determinado contexto humano, jurídico, económico y social», y con la capacidad y flexibilidad suficiente para abordar tareas muy diferentes que le permitan ocupar diversos puestos a lo largo de su vida.

Las pautas de organización de personal de las empresas japonesas constituyen también un argumento decisivo para sentenciar el pleito entre el sistema de empleo y el sistema de carrera en favor de este último. Por su actualidad e interés (téngase en cuenta que están produciendo un gran impacto en Norteamérica, referencia destacada de las tendencias actuales en nuestro país), conviene detenerse un tanto en dichas pautas.

En efecto, algunos de los secretos del éxito de las empresas japonesas son principios cardinales de la organización de las carreras funcionariales en los países occidentales. Estos principios son la identificación de por vida del empleado con la empresa, la técnica del ascenso con prima ante todo de la antigüedad y la primacía motivadora a los valores espirituales sobre los materiales de las retribuciones.

La máxima identificación del japonés con su empresa —algo así como el tradicional deber de fidelidad del funcionario alemán con la Administración o la identificación del militar con el servicio— se evidencia, en primer lugar, en que su incorporación a aquella se entiende como una elección definitiva, de por vida, por ambas partes, de forma que no se conciben los despidos de los trabajadores en las épocas de crisis. Cuando estas crisis se producen como refiere Akio MORITA, el fundador de la SONY, «nuestra respuesta es que somos un cuerpo con un destino compartido, y, si se produce una recesión, la compañía está dispuesta a sacrificar las ganancias para mantener a la gente en la empresa (...) y cuando la empresa se encuentra en problemas son los directivos superiores los que experimentan reducciones de salario, antes que los empleados de los niveles inferiores». De lo que se trata es de transmitir a los trabajadores la idea de que «la compañía es propiedad de los empleados, y no de pocas personas que están en la cima. Pero esas personas que están en la cima tienen la responsabilidad de guiar a esa familia con fidelidad y de preocuparse de sus miembros». En ese contexto no son de recibo los grandes fichajes, es decir, las entradas laterales de ejecutivos procedentes de otras empresas, pues esa política «tiende a minar la lealtad del personal de la propia compañía, a menospreciar a la gente que está tratando de conseguir un ascenso».

En cuanto al sistema de carrera, su máximo exponente en la empresa japonesa lo constituye la rigurosa aplicación del principio de antigüedad para la asignación de responsabilidades y de retribuciones. Richard

GAUL, Nina GRUNEMBER y Michael JUNGBLOT (*El milagro japonés. Los siete secretos de un éxito económico*, Planeta, Madrid, 1983) describen así su funcionalidad: «Las grandes empresas japonesas contratan a sus trabajadores y empleados de por vida; es decir, hasta la edad de la jubilación, y les pagan de acuerdo con el tiempo que llevan en la empresa y apenas por su rendimiento o por su cargo —todo esto para dar satisfacción al sentimiento de grupo—. Todos los individuos de la misma edad deben ser tratados igual, ninguno debe ser postergado o privilegiado. Una de las cosas que más influyen en los emolumentos es el tiempo que se lleva trabajando en la empresa. Sólo después de años empieza a desempeñar un papel de relativa importancia el cargo en la empresa. Debido a que los sueldos iniciales son relativamente bajos, algunas empresas, tales como bancos, hoteles o grandes almacenes, pueden permitirse tener un gran número de empleados realizando funciones que en Europa o Estados Unidos se confían a máquinas. Debido a que los jóvenes ganan poco dinero y no existen prejuicios contra el trabajo en la industria o los servicios, sea del tipo que sea —contrariamente a lo que ocurre en Europa o Estados Unidos—, no existe en absoluto el problema tan preocupante en Occidente del paro juvenil (...). Con el principio de edad se une no sólo un sueldo que aumenta con los años, sino también una garantía de ascenso. Cuando se ingresa en una compañía, una vez terminados los estudios, el empleado se adhiere a ese principio de manera permanente —el cambio de empresa es cosa poco corriente—. A cambio de ello, la empresa le asegura el puesto de trabajo hasta el cumplimiento de la edad de retiro de la empresa y no sólo eso, sino además una carrera —o cuando menos el cargo teórico—, con su correspondiente título jerárquico y sueldo, aun cuando no se le encomienden las funciones reales que debieran corresponderle. Así al menos, el hombre puede decirle a su mujer, a su familia, que ha ascendido a jefe de sección.»

Por su parte, Akio MORITA advierte que: «en Estados Unidos, jerarquía, trabajo e incentivos monetarios son todo uno; ése es el motivo por el que si un joven ocupa un puesto importante, la dirección cree que debe tener un salario importante. Pero en Japón, lo habitual es que demos aumentos de sueldos todos los años, a medida que los empleados adquieren más edad y más experiencia en la Compañía. Si a una persona le damos un salario anormalmente elevado, no podemos seguir dándole aumentos anuales de forma indefinida, y en un momento dado, el salario de ese empleado tendrá que nivelarse y, en ese momento, es posible que la persona se sienta desanimada».

Apuntando a la filosofía que está detrás de esta forma de organización del personal, Akio MORITA afirma que está fundada en «la creencia de que la gente trabaja para obtener satisfacción de ello... que existen conceptos como los de patriotismo con la compañía y satisfacción con el empleo... y que son tan importantes como el dinero. La compañía no

debe desperdiciar dinero en enormes sobresueldos para los directivos ni en otras frivolidades, sino que debe compartir su destino con el de los trabajadores. En una curva de expectativas, los operarios japoneses parecen sentirse mejor consigo mismos si reciben aumentos a medida que envejecen. Hoy, el salario de un ejecutivo de la jerarquía más alta de una empresa raramente llega a ser siete y ocho veces superior al de un ejecutivo recién contratado en el escalafón inicial».

La paradoja que se deriva de estas reflexiones no puede ser más sorprendente: la pretendida eficacia que se busca alterando *a radice* el sistema de progresión que comporta el principio de carrera no es de recibo en las organizaciones privadas que resultan más competitivas a escala mundial, y cuyos éxitos se atribuyen precisamente a la incorporación de las técnicas que están presentes en las carreras administrativas de los países europeos: el principio de progresión, la solidaridad más que la competitividad entre sus miembros, la ausencia de despidos y el cultivo del espíritu de empresa o de cuerpo y el de servicio a la colectividad y, en definitiva, a la humanidad; todo lo cual revela una concepción del hombre incompatible con la obsesión *tailorista* que comportan las clasificaciones de los puestos de trabajo y un sistema retributivo en función de matemáticas medidas de las tareas de cada puesto que sí puede resultar y no siempre, como los japoneses demuestran a diario, como el más adecuado en las fábricas y en los grandes almacenes, pero que se revela absolutamente incompatible con la función pública, en que otros factores no materiales priman en el comportamiento de los que la integran. Pues, ¿cómo, y con qué lógica —por poner uno solo de los ejemplos posibles desde aquellas coordenadas de la medición matemática de las responsabilidades y obligaciones—, es posible justificar una mejor valoración del puesto de un subdirector general sentado en su despacho que el de aquellos otros, como los que se asignan a los militares, los policías o los bomberos, y que incluyen como principal responsabilidad el sacrificio mismo de la vida del titular del puesto? ¿Qué sistema de valores humanos está, en definitiva, detrás de la solución consistente en traducir el valor del trabajo en la función pública exclusivamente a términos cuantitativos monetarios?

Y llegados aquí, resta sólo reflexionar desde la Constitución sobre que modelo, el de empleo o el de carrera, es más ortodoxo. En nuestra opinión, al igual que la ley Fundamental de Bonn, nuestra Constitución con sus referencias al modelo de función pública ha hecho una opción indiscutible que ni permite una igualación del régimen jurídico de los funcionarios con el de los trabajadores, ni, al margen de ésta, una desvirtuación del régimen de la función pública que comporte la sustitución de uno de sus principios esenciales, como es el sistema de carrera, por el sistema de empleo. Porque ciertamente, y a primera vista, la más visible contradicción de la coexistencia de un régimen laboral y otro de

función pública en el seno de unas mismas organizaciones es la inconciliabilidad de los fines a que históricamente responde el nacimiento de uno y otro y de sus respectivas jurisdicciones garantizadoras de su cumplimiento. Así, mientras el régimen de función pública y su naturaleza estatutaria y el de la Jurisdicción Contencioso-administrativa responden a la clara voluntad política de sustraer las relaciones de las Administraciones con sus empleados al régimen contractualista y al sistema de igualdad procesal propio de las jurisdicciones comunes, con el fin de asegurar en todo caso el predominio de los intereses públicos y las necesidades del servicio, el derecho laboral y la jurisdicción que le es propia nacen y se justifican por la finalidad inversa de proteger y asegurar con una determinada técnica contractual y jurisdiccional el interés privado de los trabajadores frente al de las empresas. Sucintamente podría decirse que el régimen de Derecho Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-administrativa es un régimen tuitivo de los intereses de la organización, mientras que el Derecho laboral y su jurisdicción son justamente tuitivos de sus oponentes, el empleado o trabajador.

La situación que se origina de aplicar a una misma organización regímenes jurídicos tan diversos, forzosamente debe conducir a la esquizofrenia jurídica y organizativa de los entes públicos con consecuencias muy negativas sobre su manejo y funcionamiento, tan negativas como lo sería para las organizaciones y empresas privadas que parte de su personal estuviera sujeto a un régimen de función pública. No hay ninguna explicación lógica, desde luego, desde la perspectiva de la ciencia de la organización para esta dualidad de regímenes, que originan toda suerte de disfunciones.

La anulación por el Tribunal Constitucional (Sent. 99/1987, de 11 de junio) del último inciso del apartado 1 del artículo 5 de la Ley de Medidas, supone precisamente la consagración de este principio estatutario de trascendental importancia en el establecimiento de sistema de carrera. Con arreglo a la Sentencia, todos los servidores públicos deben someterse al régimen estatutario, salvo las excepciones que autorice la ley, lo que viene a significar que sin este requisito no podrían figurar en las relaciones de puestos de trabajo más que aquéllos adscritos en exclusiva a los funcionarios públicos.

El propio principio de Jerarquía, que en nuestro ordenamiento adquiere rango constitucional, implica además desarrollo de un régimen estatutario y de carrera. La jerarquía supone, no sólo la subordinación del trabajador al empresario, en este caso a la Administración Pública, sino también a otro personal de grado o nivel superior de una forma estable y permanente, y esto es lo que en la función pública se asegura a través de técnicas de organización corporativas y de carrera, con un régimen disciplinario específico del que puede ser ejemplo la organización militar.

Y esto es, profesor DE OTTO Y PARDO, todo lo que se me ocurre en

relación con el contenido de este número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA en el que, repito, el trabajo más importante es la semblanza que de ti y de tu obra, como gran profesor de Derecho constitucional, hace Manuel Aragón. Siento mucho, como todos, que hayas dejado la Cátedra y la pluma, y aunque lo esencial lo has dejado dicho, no va a ser tan fácil como antes nutrirse de la energía de tu permanente indignación. Sin embargo, aquí seguiremos, hasta que nos llegue el momento de cobijarnos bajo un castaño, estimulados por tu recuerdo de universitario radical, intentando, como nuevos «sísifos», llevar otra vez la pesada piedra de la reforma de la función pública española a lo alto de la montaña. Para eso es necesario algún valor, y por lo mismo que los gaiteros precedían, sin armas, marcando el ritmo del avance, a los batallones de fusileros escoceses cuando entraban en combate, así, nosotros, necesitamos que tú, profesor DE OTTO Y PARDO, sigas oficiando de «gaitero» y seas nuestra música, nuestra inspiración, nuestro coraje; en definitiva, te pedimos que, dejando tu apacible siesta a la sombra del castaño, camines siempre en nuestra vanguardia soplando con tu gaita.

Madrid, agosto de 1988

Aspectos generales

