

La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas

SUMARIO: I. LA SITUACION ANTERIOR A 1918: 1. Los intentos normativos de configuración de la carrera administrativa. 2. La contraposición entre las normas y la realidad. 3. La configuración de los cuerpos especiales. II. DEL ESTATUTO DE 1918 A LA LEY DE 1964: 1. La carrera administrativa en el Estatuto de 1918. 2. Las debilidades e insuficiencias de la Ley de Bases de 1918. 3. Los efectos del deterioro de las retribuciones en el sistema de categorías. 4. Los efectos de la Guerra Civil. 5. La degradación de la carrera administrativa en la postguerra. 6. La pérdida de significado real de las categorías. III. LA ORDENACION DE LA CARRERA EN LA LEY DE FUNCIONARIOS DE 1964: 1. Características de la reforma. 2. La supresión de las categorías. 3. El cuerpo y el puesto como condicionantes del estatus del funcionario en la organización. 4. La precariedad de la carrera administrativa. IV. LA REFORMA DE 1984: 1. La preocupación por la reforma de la Función Pública en la transición y la etapa inicial de la democracia. 2. La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984. 3. La falta de coherencia del modelo de carrera establecido. V. OBJETIVOS Y ALTERNATIVAS EN LA ORDENACION DE LA CARRERA: 1. Los objetivos. 2. La profesionalización de la Administración como base de la carrera. 3. Las características del sistema de carrera. 4. La ordenación de la carrera y la función directiva.

INTRODUCCION

En España no ha cristalizado un modelo de carrera administrativa de solidez comparable al que existe en otros países de nuestro entorno europeo. La configuración de la Función Pública es el resultado de un proceso histórico en el que son habituales la existencia de regulaciones diferentes para los diversos organismos y grupos de servidores públicos, los cambios de orientación de la legislación y la divergencia entre la práctica administrativa y la legislación formal.

Pese a su importancia para el funcionamiento del Estado democrático, la ordenación de la carrera administrativa no figuró entre las prio-

ridades legislativas de la transición política. La indispensable reforma fue tardía y como luego veremos poco afortunada. Para cualquier observador atento, la situación en que se encuentra nuestra Función Pública debe ser objeto de seria preocupación. Ya ha pasado tiempo suficiente desde su promulgación para que pueda advertirse que la Ley de Medidas de 1984 no constituye un marco apropiado para dotar a nuestro país de una Función Pública eficaz. Quebrada en muchos puntos la evolución que había seguido en los últimos tiempos y falta de una estructura coherente, la Función Pública se ve abocada a un progresivo deterioro si no se define un modelo de carrera adecuado hacia el futuro.

En la búsqueda de ese modelo se hace precisa una reflexión sobre los objetivos que ha de perseguir la carrera en el marco de una moderna política de recursos humanos. Y al considerar las alternativas posibles para el diseño de la carrera sería útil tener en cuenta las experiencias del pasado.

A pesar de las dificultades que entraña, el estudio de la evolución histórica resulta indispensable, porque sólo en ella podemos encontrar explicaciones para entender ciertas características de nuestra Función Pública que, sin la ayuda de esas claves históricas, resultarían incomprendibles o, peor aún, podrían ser gravemente mal interpretadas. Todo reformador tiene la tentación de hacer borrón y cuenta nueva, de volver la página y reiniciar la historia desde una nueva lógica, modelando la realidad de acuerdo con el modelo plasmado en una norma legal. Y, sin embargo, una breve excursión por la normativa histórica, basta para mostrar cuán abundantes han sido los intentos reformadores y cuán limitados sus efectos reales, cómo el voluntarismo legal puede resultar a veces estéril o aún perturbador a la larga y cómo los efectos secundarios pueden llevar a resultados muy distantes de los objetivos perseguidos.

I. LA SITUACION ANTERIOR A 1918

1. *Los intentos normativos de configuración de la carrera administrativa*

Aunque puedan citarse algunos precedentes (1), la primera norma que puede considerarse con propiedad una regulación general de la carrera administrativa de los empleados civiles del Estado es el Real

(1) El primer intento de organizar la carrera en un sector de la Administración española de que se tiene noticia es la Real Orden de 19 de agosto de 1825, aplicable a los empleados de Hacienda, que establece las «clases» de meritorios, escribientes, oficiales y jefes. Otros precedentes usualmente citados son el Real Decreto de 7 de febrero de 1827, de LÓPEZ BALLESTEROS, también aplicable al personal de Hacienda, o los Decretos de 1 y 8 de enero de 1844, debidos

Decreto de 18 de julio de 1852 debido al Gobierno presidido por Bravo Murillo.

Este Decreto clasifica todos los empleados de la «Administración activa» del Estado (2) en cinco categorías: Jefes Superiores, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Aspirantes a Oficial (que posteriormente serán denominados auxiliares). Dentro de las categorías se distinguen escalones de sueldos, que las disposiciones de desarrollo denominarán a veces «clases». Aparte de los subalternos, que «no tienen el carácter de empleados públicos para los efectos de este decreto» (3), la carrera de los funcionarios queda articulada en cinco categorías y dieciséis escalones.

El ingreso a la categoría de Aspirante puede hacerse por título o examen de aptitud. En el acceso a las categorías de Oficial y Jefe de Negociado se combinan la oposición, la antigüedad y la elección, y es esta última la única vía de acceso a las dos categorías superiores. Dentro de cada categoría, para el paso de uno a otro escalón, se establecen un turno de antigüedad y otro de elección.

Las categorías, que integran todos los «cargos con sueldo de erario» se construyen muy apegadas a la estructura orgánica de la Administración. Aunque el objetivo expreso asignado a las nuevas categorías es el de servir de instrumento para una ordenación más racional de los sueldos, sus efectos van mucho más allá. Se unifican los honores, tratamientos y uniformes y, al regular los cauces de ingreso en las diferentes categorías, sienta las bases para una carrera. Asimismo institucionaliza la administración de personal al establecer, en cada Ministerio y Oficina Provincial, Juntas de Jefes con atribuciones relativas a la calificación de los méritos, formación de escalafones, materias disciplinarias y propuestas en materia de personal.

El Decreto de Bravo Murillo fue, sin duda, una norma avanzada para su época. Pero, a pesar de sus virtudes teóricas, su influencia parece haber sido muy escasa. La falta de reconocimiento de la inamovilidad deja la Administración a merced del clientelismo político y la mediocridad y hace de ella un campo escasamente atractivo para la incorporación de profesionales cualificados. Además, al confiar a cada Departamento el desarrollo y aplicación de sus normas, quedó abierto el paso al particularismo normativo que desvirtuó la intención racionalizadora con que estaba concebida la regulación general establecida en el Decreto. En definitiva, su repercusión en la vida administrativa

a GONZÁLEZ BRABO, que intentan organizar la carrera en el otro gran bloque del personal del Estado: los empleados del Ministerio de la Gobernación.

(2) Se exceptúan los Consejeros y funcionarios de la Administración consultiva, Gobernadores, Diplomáticos fuera de España, Jueces, Ingenieros civiles y de minas, militares y «las demás carreras cuyos empleados tengan condiciones especiales por las cuales se distingan de la Administración activa».

(3) Artículo 45.

parece haber sido menor que la importancia que le ha dado posteriormente la doctrina (4).

En los años posteriores, nuevas normas tratarán de establecer algunas reglas generales para el ingreso y el ascenso en la Administración del Estado. Pero la inestabilidad política hacía que la eficacia de estas normas fuera escasa y, en todo caso, efímera. Buen ejemplo de esta precariedad lo constituye el Real Decreto de 4 de marzo de 1866, debido al Gobierno presidido por O'Donnell, que aprueba el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública, derogado solo cuatro meses después por el Gobierno de Narváez.

2. *La contraposición entre las normas y la realidad*

Ningún comentario puede reflejar mejor la contraposición entre normas y realidad que la transcripción del preámbulo del Decreto-Ley de 26 de octubre de 1868 del Gobierno Provisional de Serrano:

«Las leyes de Presupuestos de 25 de junio de 1864 y 15 de julio de 1865 prescribieron algunas reglas para el ingreso y ascensos en las carreras de la Administración Civil económica, que más tarde amplió el Reglamento de 4 de marzo de 1866.

Ellas por sí solas no bastaron para establecer una legalidad completa que encauzase el desbordamiento de injustificadas aspiraciones; y si pueden considerarse como los primeros, aunque débiles pasos, dados en la organización del personal de la Administración del Estado, no han llegado a satisfacer las justas y apremiantes exigencias que sobre la necesidad de una buena ley de empleados ha manifestado la opinión pública.

Prueba de ello es, aparte de las transgresiones cometidas, el Decreto de 13 de julio de 1866, por el cual se derogó el Reglamento de 4 de marzo fundándose en que “el legislador constitucional no quiso ni pudo querer que en esta materia se tratase y resolviese por la preocupación apasionada y exclusiva del espíritu de partido, sino por la noble e imparcial inspiración de la justicia”.

Es indudable que la obstinada morosidad en dictar una medida de tan vital interés para el orden y concierto de nuestra Administración, se debe al sistema observado por los partidos dominantes de fortalecer sus huestes con el cebo de los destinos públicos, abriendo de este modo profunda sima, en que debía perderse sin provechoso empleo una gran parte de la riqueza pública.

(4) Como luego veremos, el Preámbulo del Decreto-Ley de 26 de octubre de 1868, dictado sólo dieciséis años después, omite toda referencia al Decreto de BRAVO MURILLO y se refiere a las Leyes de Presupuestos de 1864 y 1865 como «los primeros aunque débiles pasos dados en la organización del personal de la Administración del Estado».

La perturbación así establecida ha lastimado los más altos intereses; por su medio se ha relajado el sentimiento moral, desarrollando toda clase de absurdas ambiciones, y los servicios del Estado se han visto constantemente comprometidos, encargada su gestión a hombres incompetentes, que en muchos casos carecían hasta de los conocimientos más rudimentarios. Lejos, pues, de ser las carreras de la Administración el campo donde debían florecer las virtudes más sólidas y las inteligencias más elevadas, han servido en unos casos para pagar servicios políticos hechos en beneficio de un partido; en otros para recompensar los particulares prestados a un poderoso, y pocas veces para dar entrada al mérito laborioso inteligente y modesto.

De aquí ha nacido también la constante amovilidad de los empleados que, a la vez que aleja del servicio público a funcionarios experimentados, aumenta las obligaciones del Estado con interminables cesantías.

Tal desorden era insostenible; su influencia perturbadora se reflejaba en toda la vida del país; porque confundidas la política y la Administración, ninguno de estos dos grandes elementos de gobierno funcionaban con independencia.

Era necesario encauzar todo género de aspiraciones, limitar los abusos del poder y emancipar de una vez para siempre los servicios administrativos de la corruptora invasión política. Era necesario dar el paso más seguro en la organización definitiva de la Administración del Estado, que es la formación de una ley de empleados, que sobre bases justas se haga con el concurso de todas las opiniones legales, y sea después practicada con sinceridad.»

Es ésta probablemente una de las más crudas descripciones de los efectos del clientelismo político que se hayan hecho nunca en un texto legal. Pero, a la vez, constituye un buen testimonio de la maravillosa incoherencia con que los Gobiernos abordan, a menudo, los problemas de la Función Pública. La parte dispositiva que sigue a este ilustrativo preámbulo consta sólo de dos artículos. El primero de ellos deroga formalmente las Leyes de 1864 y 1865 cuyo incumplimiento ha lamentado. El segundo artículo faculta a los Ministros para nombrar y ascender libremente a los empleados de su Departamento «*ínterin una Ley establece las reglas a que ha de sujetarse el ingreso y el ascenso en la Administración*». Ley que, huelga el decirlo, no vería nunca la luz.

3. *La configuración de los cuerpos especiales*

En el último cuarto del siglo XIX va a configurarse el perfil de los «cuerpos especiales», cuyas características constituirán más tarde uno de los elementos más relevantes de la Función Pública española.

A partir de la Ley de Presupuestos de 1876 (aprobada bajo el Gobierno de Cánovas del Castillo) se dibuja cada vez con mayor nitidez la diferenciación de la Función Pública en dos sectores: de un lado, los «cuerpos generales» a los que se aplica la legislación común que configura la carrera general (aunque esta legislación no esté exenta de matices al estar frangmentada por Departamentos), y de otro, «los cuerpos especiales», con su normativa específica que establece para cada uno de ellos una carrera especial y distinta. En otro lugar (5) hemos expuesto con mayor detalle cómo, a través de la técnica del *ius singulare*, algunos cuerpos, los más capaces, los más necesarios o los más hábiles o mejor situados estratégicamente en cada coyuntura, fueron consiguiendo una serie de reivindicaciones que la ausencia de una política racional de Función Pública negaba el conjunto de los funcionarios. En primer lugar la inamovilidad, el gran tema de preocupación de los funcionarios siempre bajo la espada de Damocles de la cesantía. Pero no es sólo la inamovilidad, lo es también el carácter de «escala cerrada» que protegía al cuerpo frente a las integraciones de militares o ex gobernadores, la exigencia de un título y el rigor en la selección que protegían frente al favoritismo y las recomendaciones y garantizaba un cierto prestigio social, o las ventajas económicas, más fáciles de obtener aisladamente para grupos limitados, que los ponía a cubierto de la penuria generalizada, o la adscripción, de derecho o *de facto*, de determinados puestos de la organización que aseguraba el desempeño de funciones de un nivel coherente con la formación superior y la dureza de las pruebas de ingreso. La existencia de esas regulaciones singulares privilegiadas aseguró a los miembros de algunos colectivos de funcionarios unas condiciones de carrera (inamovilidad, ingreso por el mérito, mejora de la formación, retribución digna y prestigio social) que una regulación adecuada hubiera debido asegurar a todos los funcionarios. Es cierto que, acostumbrados a utilizar la vía del privilegio, los beneficios obtenidos pasaron a veces de lo que exigía un justo equilibrio y degeneraron a veces en francos abusos. Si la existencia de cuerpos especiales tuvo aspectos positivos, produjo también graves disfunciones en cuanto condujo a una compartimentación excesiva y una tendencia a la patrimonialización de las funciones públicas que han sido abundantemente puestas de relieve. Pero no cabe olvidar que las ca-

(5) A. de la OLIVA de CASTRO y A. GUTIÉRREZ REÑÓN: «Los Cuerpos de Funcionarios», Documentación Administrativa, núm. 124, agosto, 1968.

racterísticas de estos cuerpos especiales *son una consecuencia y no una causa de la degradación general de la Función Pública* que se produce a lo largo del siglo XIX y principios del XX.

Claro está que, a pesar del constante aumento del número de funcionarios que obtenía una situación ventajosa al amparo de regulaciones singulares, estas mejoras afectaban a un sector muy limitado de la Función Pública, y que la situación general resultaba insostenible tanto en cuanto a la situación profesional de los funcionarios como al funcionamiento de la Administración. La inquietud generalizada por lograr una mejor ordenación del régimen funcional dio lugar a la Ley de 2 de marzo de 1917, que autorizaba al Gobierno a realizar esta reforma, y precisamente conocida con el nombre de «Ley de Autorizaciones». Las dificultades que el Gobierno tenía para llevar a la práctica este mandato en un marco de convulsiones políticas llevaron finalmente a la promulgación de la Ley de Bases de 1918.

II. DEL ESTATUTO DE 1918 A LA LEY DE 1964

1. *La carrera administrativa en el Estatuto de 1918*

La Ley de Bases de 22 de julio de 1918 fue presentada al Parlamento por el Gobierno de concentración nacional que presidía don Antonio Maura tras una época de desórdenes funcionariales de tal magnitud que habían contribuido en no pequeña medida a la caída del Gobierno anterior.

Esta Ley consagra definitivamente la inamovilidad, lo que constituye la base indispensable para que pueda hablarse de una verdadera carrera administrativa. Establece también —como correlato obligado de la inamovilidad— el ingreso a través de un procedimiento de selección basado en el mérito, generalizando el sistema de oposiciones que tanto arraigo habría de adquirir en la vida española.

Sobre estas bases, la Ley establece un sistema de carrera muy elaborado, cuyos rasgos fundamentales son los siguientes:

1.º El artículo 1.º de la Ley determina que la Administración Civil del Estado estará a cargo del personal técnico y auxiliar. Este personal se organiza en dos escalas independientes. La Escala Técnica se divide en tres categorías: Jefes de Administración, Jefes de Negociado y Oficiales. Cada una de estas categorías se divide en tres clases o escalones retributivos. La Escala Auxiliar tiene una sola categoría con tres clases.

2.º El ingreso en la Escala Técnica se hace normalmente por la categoría y clase inferior (oficial de 3.ª clase). El ingreso se hace por oposición, a la que podrán presentarse quienes tengan un título de en-

señanza superior o pertenezcan a la Escala Auxiliar con cuatro años de servicios. Los aprobados en la oposición serán nombrados aspirantes y habrán de superar un curso selectivo organizado por el Ministerio respectivo. También reserva para el ingreso por oposición libre una quinta parte de las vacantes de Jefe de Negociado de 3.ª clase y de Jefe de Administración de de 3.ª clase.

El ascenso a las categorías superiores se hace con ocasión de vacante combinando —a través de turnos independientes— la antigüedad, la oposición restringida y la elección discrecional.

El ingreso en la Escala Auxiliar se hace como auxiliar de 3.ª clase, reservándose una tercera parte de las vacantes para oposición restringida entre licenciados del ejército y la marina.

3.º La regulación de la carrera establecida con carácter general no se aplica directamente a dos sectores del personal de la Administración Civil.

En primer lugar, a los funcionarios que pertenecen a los «cuerpos técnicos y especiales» para los que la Ley de 1918 dispone la aplicación de sus preceptos «previa la necesaria y posible adaptación que los respectivos Ministerios realizarán en un plazo improrrogable de tres meses».

En segundo lugar, al personal subalterno, que la Ley no considera funcionarios, y respecto al cual autoriza a los Ministerios a formar las correspondientes plantillas y reglamentar su ingreso, ascenso y haberes.

Vista desde la perspectiva actual, la regulación de la carrera hecha por la Ley de Bases aparece como una construcción equilibrada, que aporta mejoras sustanciales a la situación entonces existente y que está hecha con visión moderna. Son numerosas las innovaciones que pueden considerarse positivas.

En primer lugar, la inamovilidad y las mejoras sustanciales de sueldos aportan bases sólidas para el funcionamiento del sistema.

En segundo lugar, significa una revalorización indudable de la función administrativa. Al distinguir claramente el «servicio técnico» de la Escala Auxiliar está afirmando implícitamente la existencia de una técnica administrativa que exige conocimientos específicos y para la que no basta ni la mera práctica ni la posesión de un nivel general de estudios. La posesión de una u otro son requisitos previos indispensables, pero a la vez exige los conocimientos específicos que han de adquirirse en la preparación de la oposición y en la enseñanza posterior.

La carrera administrativa civil se organiza en claro paralelismo con la carrera militar. La escala auxiliar se corresponde con la categoría de suboficiales. Y las tres categorías del servicio técnico: Oficiales, Jefes de Negociado y Jefes de Administración se corresponden con las tres categorías militares de Oficiales, Jefes y Generales y comprenden un número equivalente de grados. Desde un punto de vista funcional, las

tres categorías que se establecen en el servicio técnico se corresponden a tres niveles que pueden observarse en la actividad administrativa. Un nivel superior claramente directivo: los Jefes de Administración. Un segundo nivel de mando intermedio: los Jefes de Negociado (no olvidemos que en la organización de la época el negociado tenía una importancia muy superior a la actual, igual o superior a los actuales Servicios). Y un tercero de carácter ejecutivo: los Oficiales. El ascenso de uno a otro nivel trata de equilibrar el peso de la experiencia (medida a través de la antigüedad), el conocimiento teórico y la madurez intelectual (medidos a través de los turnos de oposición) y el mérito en el trabajo (apreciado a través del turno de elección).

La Ley de Bases de 1918 supuso finalmente un intento de encauzar el conjunto de la Función Pública estatal dentro de un sistema general, reaccionando contra el particularismo excesivo. Por una parte, dispone que «en los Ministerios donde hubiese varios escalafones de funcionarios administrativos se fusionarán en uno solo, aplicándole en cuanto sea posible las normas que esta Ley establece» (Disposición especial 1.^a). Y dispone también, como ya hemos mencionado, su aplicación por vía de adaptación a los cuerpos técnicos y especiales.

La evolución posterior no correspondería desgraciadamente a las expectativas que podrían deducirse de esta consideración de las virtudes de la Ley.

2. Las debilidades e insuficiencias de la Ley de Bases de 1918

La evolución de la Función Pública había de resultar forzosamente afectada por la inestabilidad política que España sufre en los años posteriores a la aprobación de la Ley de Bases de 1918. No hay que olvidar que, en el período de cuarenta y seis años de vigencia de esta Ley tienen lugar nada menos que tres cambios de régimen (dictadura de Primo de Rivera, República y régimen franquista) y una Guerra Civil. Pero la degradación del sistema no puede achacarse exclusivamente a la incidencia de factores políticos. A ella concurren también en no pequeña medida algunas debilidades de la propia Ley y, sobre todo, ciertas características tradicionales del funcionamiento de la Administración española, como son la tendencia al incumplimiento de las normas, el particularismo y la ineficacia del régimen retributivo.

La Ley de Bases nació —como tantas veces ocurre en la normativa sobre funcionarios— con la hipoteca de unas disposiciones transitorias («especiales» las llama la propia Ley) que contribuyen a dificultar el funcionamiento del esquema racional diseñado. En virtud de estas transitorias se crea una categoría a extinguir de «Oficiales cuartos» con los Aspirantes o auxiliares entonces existentes y los temporeros que

prestaban servicios análogos a los aspirantes. Aunque inicialmente se integren en la Escala Auxiliar, a estos oficiales cuartos se les reconoce el derecho a cubrir automáticamente las vacantes no amortizables de la Escala Técnica. A la vez, la Ley prevé una reducción de plantillas (que habrá de importar al menos una tercera parte de los gastos de personal) a fin de financiar en parte los aumentos de sueldos concedidos. La concurrencia de ambos factores demoraba *ad calendas graecas* el ingreso de funcionarios con la nueva preparación prevista por la Ley. A la vez, el derecho reconocido a ese colectivo crearía el hábito de considerar comunicables la Escala Auxiliar y la Escala Técnica, y diversas disposiciones posteriores reconocerían el paso de Auxiliares a la Escala Técnica por antigüedad (6), deteriorando seriamente el sistema de ingreso establecido en la Ley.

Junto al lastre de las disposiciones transitorias, cabe mencionar también el haber dejado su desarrollo a reglamentos independientes para cada Departamento. Ello era quizá coherente con las ideas de la época en la que se consideraba que los funcionarios eran empleados de un Ministerio u organismo concreto y no había una concepción tan clara como la que hoy podemos tener respecto a la unidad de la Administración Central del Estado. Pero no cabe duda de que la reglamentación separada, unida a la falta de un órgano central en materia de Función Pública —que ha sido considerado por algunos autores como la laguna principal de la Ley— hizo más fácil el incumplimiento de muchos de sus preceptos y el desarrollo del particularismo, que acabaron desnaturalizando el sistema.

El incumplimiento fue notorio en algunos aspectos. Pueden citarse, por ejemplo, la falta de implantación de los cursos selectivos que la Ley había introducido para la formación de funcionarios de nuevo ingreso en la Escala Técnica. O la progresiva aplicación de la antigüedad como único criterio para los ascensos de categoría. O la no adaptación al sistema general de categorías de la estructura de los cuerpos especiales.

Con todo, quizá la debilidad mayor del sistema de carrera establecido por la Ley de 1918 fue la falta de conexión entre las Escalas, categorías y clases en que se articulaba la carrera administrativa y las funciones y puestos de trabajo de la estructura administrativa. No hay, en efecto, en la Ley ninguna definición o directriz sobre las funciones a desempeñar por el «servicio técnico» o la Escala Auxiliar que se crean

(6) Vgr. Reales Decretos de 14 de noviembre de 1924, relativo al Ministerio de la Gobernación, y de 20 de enero de 1925 en el Ministerio de Hacienda; Decretos de 22 de enero de 1935 para el Ministerio de Instrucción Pública y de 29 de marzo del mismo año, en el Ministerio de Industria y Comercio. A veces, el ingreso de auxiliares en las Escalas Técnicas se produjo como consecuencia de simples cambios en los escalafones. Así, el Decreto de 12 de enero de 1932 declara Cuerpos Técnicos de la Administración Civil del Estado a los Auxiliares Administrativos del Catastro.

ni, menos aún, por las distintas categorías y clases. Como tampoco la hay de las funciones que han de desempeñar los funcionarios de los «cuerpos facultativos y especiales». A pesar de que éste había sido uno de los puntos objeto de debate parlamentario, nada se reflejó finalmente en la Ley, fuera de la constitución de la carrera administrativa en dos Escalas frente a la Escala única que figuraba en el Proyecto enviado por el Gobierno. La falta de conexión entre la categoría personal y el nivel de los puestos de trabajo constituyó, probablemente, el auténtico talón de Aquiles del sistema, la clave de su vulnerabilidad y, en definitiva, de su degradación ante la presión continuada de diversos factores y, muy especialmente, del deterioro de las retribuciones.

3. Los efectos del deterioro de las retribuciones en el sistema de categorías

Una de las causas más inmediatas del descontento generalizado de los funcionarios era la grave insuficiencia de las retribuciones, erosionadas por la inflación a que había dado lugar la primera guerra mundial. La elevación de sueldos que incluía la Ley de Bases mejoró apreciablemente la situación pero, a partir de ella, la falta de una política razonable hizo que el problema volviera a plantearse con creciente gravedad a medida que la depreciación de la moneda iba disminuyendo el poder adquisitivo real de las retribuciones.

En el Presupuesto de 1935 puede comprobarse que los sueldos fijados por la Ley de Bases de 1918 para las categorías y clases de la Escala Técnica *no han experimentado ninguna variación en los diecisiete años transcurridos*. Pero también puede advertirse la aparición de una categoría nueva, la de Jefe Superior de Administración Civil no prevista por la Ley de 1918 y de mayor retribución. Este elemento nos pone sobre la pista de un fenómeno de la mayor trascendencia y sin el cual no puede entenderse la degradación del sistema: la manipulación de las categorías y clases como instrumento para lograr mejoras económicas.

Ante la inamovible resistencia de la Hacienda a cualquier revisión general de los sueldos, la imaginación funcionarial busca toda suerte de argucias que permitan elevaciones parciales. La introducción de nuevas categorías no es más que uno de los modos de manipulación de los escalafones para la obtención de mejoras económicas. El mismo sentido tienen la redistribución de las plazas entre las distintas categorías y clases, con inflación de las superiores, al margen de cualquier necesidad funcional, o la pérdida de categorías inferiores, que permite pagar ligeramente mejor a los de nuevo ingreso y financiar con su amortización, sin aumento formal del gasto público, la creación de más plazas en las categorías y clases superiores.

En esta situación de penuria en la que la obtención de mejoras a través de negociaciones particulares era el único cauce que podía paliar, siquiera fuese imperfectamente, la ausencia de política general, es obvio que contaban con mejores posibilidades de defensa los grupos que tenían una regulación específica distinta de la general. El particularismo, que había constituido un mecanismo privilegiado para conseguir la inamovilidad o la escala cerrada, se mostrará igualmente eficaz como instrumento para la obtención de ventajas particulares que protejan a los funcionarios de cuerpos especiales frente al deterioro de las retribuciones.

Los cuerpos especiales buscarán el aumento de retribuciones a través del desarrollo de percepciones extrapresupuestarias, que adquirirá una importancia creciente. Pero también utilizarán con mayor amplitud que las Escalas Técnicas generales la manipulación de clases y categorías y la relación entre éstas y los sueldos presupuestarios.

Superadas lateralmente por los cuerpos especiales de nivel técnico, las Escalas Técnica de Administración general salen también mucho peor paradas que las Escalas Auxiliares. La Ley de Bases había establecido una escala de sueldos en la que la categoría más baja de la Escala Técnica (oficial 3.º) tenía un sueldo de 3.000 pesetas, superior al mayor de la Escala Auxiliar (2.500 pesetas). En 1935 en algunos Ministerios (como Hacienda u Obras Públicas) la clase superior de la Escala Auxiliar alcanza sueldos de 6.000 pesetas, equivalente a Jefe de Negociado de 3.ª clase y superior, por tanto, al que tiene la categoría de Oficial en cualquiera de sus clases.

Los fenómenos señalados van privando paulatinamente de significación a las categorías de la carrera administrativa y esta pérdida de significación se acentuará, considerablemente, en la época posterior a la Guerra Civil.

4. *Los efectos de la Guerra Civil*

Dadas sus características, la Guerra Civil de 1936-1939 hubo de tener forzosamente una gran importancia en la configuración de nuestra Función Pública.

La distribución geográfica de la zona de influencia de los dos bandos dejó Madrid, donde se encontraba la mayor parte de los funcionarios, en manos del Gobierno de la República. La sublevación militar hubo de crear, prácticamente *ex-novo*, un núcleo de Administración Civil que fue ampliándose a medida que se extendía la zona sometida a su control y se alargaba la duración del conflicto.

Se reclutó así, con la premura y los criterios de selección inherentes al tiempo de guerra, gran cantidad de personal cuya tendencia na-

tural sería la de obtener la consolidación como funcionario. Por otra parte, no faltarían las vacantes para facilitar esta tarea. A los muertos en el frente o en la retaguardia y a los que eligieron el exilio se añadieron los sancionados por la Ley de Responsabilidades Políticas y los separados en virtud de una Ley de Depuración (Ley de 10 de febrero de 1939) que consideraba motivo de responsabilidad el haber obtenido ascensos o desempeñado destino de libre designación o el haber prestado adhesión a las Autoridades legales (denominadas en la Ley «Autoridades Rojas») o aún «la pasividad evidente de quienes pudiendo haber cooperado al triunfo del Movimiento Nacional no lo hubieren hecho». Ley cuyo significado se veía reforzado por la de 2 de marzo de 1939 que determinó la supresión de la inamovilidad en los empleados de la Administración Civil del Estado.

No hay estudios que nos permitan tener una idea clara de la amplitud que tuvo en la Administración la aplicación de criterios de consolidación de quienes habían ingresado en tiempo de guerra o la existencia de convocatorias restringidas o de cupos de preferencia en quienes concurrieran ciertas condiciones (mutilados, ex combatientes, ex cautivos, familiares de víctimas de guerra) o la exigencia de ciertos requisitos restrictivos (certificados de adhesión al régimen). En ausencia de estos estudios, sólo cabe hacer deducciones genéricas basadas en informaciones fragmentarias. Algunos indicios parecen señalar que los efectos fueron mucho más amplios y duraderos en las nuevas burocracias que se constituyen (Sindicatos, Movimiento, Seguridad Social, Organismos Autónomos) que en el núcleo central de la Administración, con lo que discurrirán por una vía paralela y hasta época reciente no se incorporarán a la Función Pública del Estado.

Si la canalización de la mayor parte del personal seleccionado con criterios de emergencia y preferencia política hacia la nueva burocracia paraestatal hizo que los efectos de este tipo de reclutamiento fueran menores de lo que hubiera podido suponerse, no pueden ignorarse, en cambio, los efectos de las pérdidas de efectivos, que juegan de manera más intensa en las escalas generales técnicas. En efecto, las vacantes producidas en los cuerpos especiales facilitan el ascenso más rápido de funcionarios que, aunque puedan tener menos experiencia, o haber sido seleccionados con menos rigor, tienen al menos la garantía del requisito mínimo del título (en una época en que los títulos académicos estaban mucho menos devaluados que en la actualidad). En cambio, en las Escalas Técnicas, las corridas de escalas que producen las vacantes en las categorías y clases superiores, catapultan hacia la cúspide de la carrera a quienes habían ingresado en las Escalas Técnicas sin título, en virtud de las disposiciones transitorias de la Ley de 1918 o de los «pases» automáticos de auxiliares a las Escalas Técnicas debidos a diversas disposiciones posteriores.

Con todo, los efectos específicamente debidos a la guerra no constituyen una explicación suficiente. Es la evolución interna de la Administración —singularmente las disfunciones debidas a la política de retribuciones— la que consume la degradación del sistema de categorías que llevará a su desaparición.

5. *La degradación de la carrera administrativa en la posguerra*

En el período siguiente a la posguerra se producirá una devaluación de los sueldos funcionariales muy superior a la que se había dado entre 1918 y 1935. Ello producirá una agravación de la degradación de la carrera administrativa siguiendo las líneas de tendencia que ya aparecían nítidamente dibujadas en 1935.

La pérdida del poder adquisitivo de los sueldos es impresionante. En el dictamen del Consejo de Estado al Proyecto de Ley de Bases de Funcionarios Civiles de 1963 se pone de manifiesto que, según los índices del Instituto Nacional de Estadística, 1 peseta de 1936 equivale a 12,38 pesetas de 1960. Pues bien, en ese período el sueldo de la clase superior de la categoría administrativa apenas se ha doblado, con lo que su poder adquisitivo real ha quedado reducido a una sexta parte del que tenía en 1935.

Como patético intento de aliviar la miseria, se acelera la inflación de las categorías. La Ley de 26 de mayo de 1944 generaliza la supresión de las plazas de Oficial de 2.^a y 3.^a clase de las Escalas Técnicas e introduce una nueva clase en la categoría de Jefes de Administración (Jefe de Administración de primera clase con ascenso). En las Escalas Auxiliares la inflación es aún más notoria, ya que a las tres clases contempladas en la Ley de 1918 se sobreponen las nuevas de Auxiliares Mayores Superiores y de Auxiliares Mayores de primera, segunda y tercera clase.

La inflación se manifiesta también en la redistribución interna de las plazas de cada escala que van pasando de las categorías inferiores a las superiores a fin de permitir aumentos de sueldos a través de las «corridas de escalas». La Ley de Restricción de 1 de agosto de 1935 había tratado de limitar la tendencia inflacionaria fijando porcentajes para las categorías y clases superiores, pero estos porcentajes fueron alterándose individualmente a través de las Leyes de Presupuestos y no fueron respetados por las Leyes que, como la de 26 de mayo de 1944 y 23 de diciembre de 1947 trataron de introducir una cierta homogeneidad en la distribución de las clases en las plantillas de los diferentes Departamentos. Como ejemplo de este fenómeno se incluye a continuación la evolución de la Escala Técnica del Ministerio de la Gobernación entre 1935 y 1947.

PLANTILLA DE LA ESCALA TECNICA DEL MINISTERIO DE LA GOBERNACION (1935-1947)

	Presupuesto 1935		Ley 26-V-1944		Ley 23-XII-1947	
	Núm.	Porcent.	Núm.	Porcent.	Núm.	Porcent.
Jefes Superiores A. Civil	3	0,70	4	1,0	19	4,22
Jefes de Administración	46	10,80	84	21,0	131	29,11
Jefes de Negociado	169	39,68	272	68,0	237	52,67
Oficiales.....	208	48,82	40	10,0	63	14,0
Total Escala	426	100,00	400	100,0	450	100,00

Sobre una plantilla total prácticamente invariable, los Jefes Superiores de Administración Civil pasan de 3 en 1935 a 19 en 1947 y los Jefes de Administración pasan de 46 a 131. Variaciones semejantes se producen en los demás Departamentos. Así, entre 1935 y 1947, el número total de plazas de la Escala Técnica del Ministerio de Hacienda tiene sólo un ligero aumento (de 2.284 a 2.393 plazas) pero las plazas de Jefe Superior de Administración Civil pasan de 7 a 105 y las de Jefes de Administración de 295 a 697.

También se acentúa en este período el «cierre del abanico» salarial en la carrera administrativa general por la disminución de la diferencia entre los sueldos de las clases superiores e inferiores, y la acentuación del solapamiento entre las clases de las Escalas Auxiliares y las clases y categorías de las Escalas Técnicas.

El cuadro siguiente muestra gráficamente el cierre del abanico que ocurre en la carrera administrativa general entre 1918 y 1964.

ABANICO SALARIAL EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA GENERAL ENTRE 1918 Y 1964

	Escalas Técnicas		Escalas Auxiliares	
	S. máximo	S. entrada	S. máximo	S. entrada
1918	12.000	3.000	2.500	1.500
1935	15.000	3.000	6.000	2.500
1944	17.500	6.000	12.000	4.000
1964	32.880	13.320	25.200	9.600

Como puede verse, el abanico que para la Escala Técnica iba de 1 a 4 se ha reducido en 1964 a una proporción de 1 a 2,5. Y para el mismo período la relación entre la clase superior de las Escalas Auxiliares y la superior de las Escalas Técnicas, que en 1918 era de 1 a 4,8, llega a ser en 1964 una relación de 1 a 1,3.

El juego combinado de la inflación y la congelación salarial imponen una «solidaridad en circuito cerrado» que degrada los sueldos de las categorías superiores dando lugar a lo que se ha llamado gráficamente en los estudios de Administración el «aplastamiento de la jerarquía» cuyos negativos efectos para la organización son bien conocidos. De esta trampa sólo se librarán aquellos grupos de la carrera general que logran encontrar una «salida lateral» a través de la aprobación de escalafones separados que les permitirán obtener el reconocimiento de «cuerpos especiales» y seguir una suerte propia y distinta de la de la carrera administrativa general (7).

Los efectos de la política de sueldos se amplían por el desarrollo que, entre 1935 y 1964, tienen las denominadas «tasas» o «retribuciones extrapresupuestarias» (con alguna impropiedad, ya que a veces estaban consignados al menos parcialmente en los Presupuestos) (8). La base corporativa a que solía ajustarse la percepción de estas retribuciones robustecía el singularismo de los cuerpos, y su significación en la trayectoria profesional del funcionario al margen de las categorías y clases formales de la carrera administrativa.

6. *La pérdida de significado real de las categorías*

En el período inmediatamente anterior a la reforma de la Función Pública de 1963-1964 decir que las categorías habían dejado de ser el elemento central del sistema de ordenación de la Función Pública española sería un exagerado eufemismo. Más bien habría que decir que constituían elementos anómalos del sistema real.

En efecto, la categoría no era un indicador de la formación, puesto que, como ya hemos visto, habían podido llegar a las más altas categorías y clases por el simple paso del tiempo, quienes habían ingresado en la Administración sin ningún título académico y a través de pruebas de conocimientos elementales (o incluso sin prueba alguna). No guardaban proporción con las retribuciones, que dependían primordialmente de la cuantía de las percepciones extrapresupuestarias y secundariamente de unos sueldos caprichosamente atribuidos a los dis-

(7) Es el caso, por ejemplo, de los sectores de las Escalas Técnicas que pasan a constituir los cuerpos de Inspectores Diplomados de Tributos, de Técnicos Comerciales del Estado o Letrados del Ministerio de Justicia y que, a veces, llegaron a obtener niveles salariales más elevados que los cuerpos «facultativos» de mayor tradición como los de Ingenieros.

(8) Por ejemplo, en el Presupuesto de 1964, la partida 580.121 de la Sección veintisiete, «Gastos de las Contribuciones y de diversos Ministerios», consigna la cantidad de 56.792.000 pesetas a favor del personal de los Cuerpos de Inspectores de Tributos (Servicio de Liquidación) y Pericial de Contabilidad. Esta cantidad era más del doble de la consignada para sueldos del total de los efectivos de ambos cuerpos.

tintos cuerpos y escalas. No tenían finalmente ninguna conexión con los puestos de trabajo a desempeñar.

En los cuerpos especiales de mayor tradición, la categoría, en cuanto tal, nunca había tenido importancia en el acceso a unos u otros puestos. Las claves de identificación del cuerpo eran el título académico y el sector organizacional en que estaba inserto. Desde sus comienzos defendieron, y lograron imponer relativamente pronto, el ascenso por antigüedad como defensa frente al favoritismo político. Y en la medida en que la categoría influía en el acceso a ciertos puestos era como reflejo de esa antigüedad. Antigüedad que, no hay que olvidarlo, al basarse en una identidad de formación inicial garantizada por la posesión de la misma titulación académica y la misma oposición, no se identificaba con el simple paso del tiempo, sino que adquiría más bien el matiz que tiene la expresión anglosajona de *seniority*.

En los cuerpos generales, de extracción más heterogénea, había existido originalmente cierto paralelismo entre la posesión de la categoría más elevada y el acceso a los puestos de mayor responsabilidad. Pero este paralelismo se rompe a medida que se van devaluando las categorías por la inflación que antes hemos reseñado y por el acceso a las categorías más elevadas de funcionarios de niveles bajos de formación. En el período inicial de vigencia de la Ley de Bases de 1918 los Jefes de Administración eran muy pocos, y podían aspirar a puestos relevantes. Cuarenta años después había en cada Ministerio una cantidad enorme de funcionarios que podían exhibir la categoría de Jefes de Administración u otras de sueldo equivalente o superior. No podía haber jefaturas reales para tantos jefes. A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta no era raro ver trabajar a flamantes Jefes de Administración (y aun Jefes Superiores de Administración Civil) a las órdenes de un recién ingresado funcionario que no tenía más que la categoría de Oficial o Jefe de Negociado. Pero ¿qué de extraño podía tener si pensamos que la categoría de Jefe de Administración la tenían, por ejemplo, la mitad de los funcionarios de los Cuerpos de Topógrafos y Ayudantes Comerciales o la tercera parte de los Delineantes y de los Administrativos calculadores del Catastro? ¿O que había podido llegar a Jefe Superior de Administración, por el simple paso del tiempo y sin cambiar de mesa de trabajo, un auxiliar temporero ingresado sin título ni examen y consolidado por las disposiciones transitorias de la Ley de 1918?

La realidad se había impuesto a la regulación formal y eran ya escasos los puestos para los que se exigía poseer una categoría determinada. Por el contrario, los reglamentos de diversos Departamentos exigían a veces el título superior —y no una categoría determinada— para el acceso a ciertos puestos. E incluso algunos Departamentos (Gobernación y Trabajo) habían llevado a cabo una práctica supresión de las

categorías al establecer, como requisito necesario para el acceso a los puestos de mayor nivel, la posesión de un «Diploma directivo» que podía obtenerse por los funcionarios de la Escala Técnica con independencia de su categoría y clase.

Puede afirmarse, pues, que las categorías habían perdido toda significación funcional antes de 1964 y que, *de facto*, no cumplían más papel que el de aumento de sueldo base por antigüedad. Eran el cuerpo al que se pertenecía y secundariamente otros elementos (como el título académico o el puesto desempeñado y, en menor medida, la antigüedad) y no la categoría, los que definían la situación profesional del funcionario.

III. LA ORDENACION DE LA CARRERA EN LA LEY DE FUNCIONARIOS DE 1964

1. *Características generales de la reforma*

La aprobación de la Ley de 1964 se produce en un contexto muy diferente al que había dado lugar a la Ley de 1918. Mientras que esta última había sido impuesta por la reivindicación violenta y generalizada de los funcionarios, la reforma de los años sesenta surge como iniciativa gubernamental fruto de un planteamiento tecnocrático. A impulsar esta reforma concurren factores de naturaleza diversa. Hay, sin duda, factores internos como es el descontento producido por la penuria de las retribuciones sufrida por la gran mayoría de los funcionarios que no se beneficiaba o se beneficiaba muy escasamente de las tasas u otras percepciones distintas del sueldo. Pero, probablemente, tuvieron mayor peso otros factores derivados de la evolución general del país. El abandono de la autarquía y la orientación hacia una política de desarrollo requerían la modernización de la Administración. En este contexto encontrarán terreno favorable las corrientes de reforma de la Administración entonces en auge en el mundo y cuya recepción se produce en España a partir del Congreso Internacional de Ciencias de la Administración, celebrado en Madrid en 1956.

La reforma de la Función Pública formaba parte de un programa más amplio de reforma de la Administración que dio lugar a las leyes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo. La Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Ley de Bases de 20 de julio de 1963 y Texto Articulado de 7 de febrero de 1964) fue la última de las grandes leyes en que cristalizó esa reforma. Fue también, probablemente, la más meditada (hubo más de veinte borradores de Anteproyecto) la que dio lugar a un mayor número de estudios y consultas e, incluso, a la experimentación previa de algunos de sus aspectos más

innovadores (la creación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios o la selección conjunta para las Escalas Técnicas de diversos Ministerios precedieron en varios años a la promulgación de la Ley). Fruto de esos estudios fue la variedad de influencias en que se movieron los reformadores, desde el mantenimiento o rescate de algunas orientaciones de la Ley de 1918 hasta los intentos de incorporar ciertas concepciones de Administraciones de otros países, singularmente Francia, Inglaterra y Estados Unidos.

Objetivos fundamentales de la reforma fueron, sin duda, robustecer la unidad de la Administración y revitalizar las funciones de administración general, aspectos ambos que se habían visto seriamente afectados por la degradación de la carrera administrativa y el acusado cantonalismo de los cuerpos. Y, para lograr estos objetivos, en lugar de empeñarse en la reforma de la desprestigiada carrera basada en las categorías y clases, optó por una estructura novedosa. Con marcado pragmatismo, la nueva ordenación generaliza las características que habían cimentado la vitalidad de los cuerpos especiales (agrupación en cuerpos, exigencia rígida de titulación, rigor selectivo en el ingreso). A ellos añadirá el rescate de la idea de una formación administrativa inicial—prevista en la Ley de 1918 y nunca aplicada y que completará con la más moderna del perfeccionamiento como formación permanente—y el carácter interministerial de los cuerpos de Administración general.

Otros elementos esenciales que habían de promover la progresiva racionalización del sistema eran la creación de órganos centrales con competencias en materia de personal para todas las Administraciones del Estado, la reforma del sistema de retribuciones y la introducción de la clasificación de puestos de trabajo como contrapeso a la excesiva influencia que tenía el cuerpo en la definición de la situación profesional del funcionario.

Al igual que ocurría bajo la Ley de 1918, en el sistema establecido por la Ley de 1964, el funcionario inicia su carrera a través del ingreso en un cuerpo. Pero la progresión en la carrera ya no tendrá lugar a través del ascenso a categorías superiores, sino a través de la ocupación sucesiva de puestos de mayor nivel.

2. *La supresión de las categorías*

Aunque hoy nos resulte sorprendente, la desaparición de las categorías fue el fruto de una supresión tácita. Ninguno de los preceptos de la Ley de Bases de 1963 se refiere a las categorías y el Texto articulado sólo les dedica una mención muy parcial e indirecta, al reconocer a quienes hubieran ingresado por oposición libre en la categoría de Jefes de Administración una capacidad similar, dentro del Ministe-

rio de origen, a la que otorgaría el nuevo Diploma Directivo (9). Que la supresión de las categorías, eje tradicional de la ordenación de la Función Pública española no mereciera siquiera una mención expresa de la Ley, es un buen indicador de su falta de contenido real. Esta falta de contenido se pone también de relieve en los primeros comentarios a la Ley. Es muy significativo, por ejemplo, que en el excelente comentario crítico publicado por GARRIDO FALLA sobre «La nueva legislación de funcionarios» ni siquiera se mencione la supresión de clases y categorías (10).

Al desaparecer las categorías desaparece también la posibilidad de carrera en el sentido tradicional. Esta consecuencia será, años más tarde, uno de los puntos más criticados de la Ley. Y, sin embargo, desde una estrategia reformadora, la medida tenía pleno sentido. En 1963, la degradación de las categorías era de tal magnitud que no podía basarse sobre ellas ningún proyecto racional de ordenación de la carrera. También era prácticamente imposible su reforma. No podía razonablemente pensarse en realizar una reclasificación de todos los funcionarios dando a cada uno una categoría distinta de la que tenían. En una situación en que no había ninguna correspondencia entre la categoría ostentada por un funcionario y su formación o aptitud para el desempeño de puestos de trabajo, la única solución viable era su supresión y la creación de un nuevo marco que permitiese el desarrollo de una jerarquización funcional en base a criterios distintos. La estrategia de la Ley tuvo inicialmente efectos positivos. La supresión de las categorías facilitó el rejuvenecimiento y la modernización de los cuadros directivos y técnicos de la Administración. En la Administración de 1964, las categorías superiores de muchos cuerpos eran ostentadas, en buena parte, por funcionarios de escasa formación que habían ascendido por la antigüedad al amparo del vacío creado en los escalafones por la guerra civil o que habían ingresado en los «exámenes patrióticos» de la inmediata posguerra. La igualdad jurídica en el acceso a los puestos favoreció el acceso a puestos de mayor responsabilidad de los funcionarios ingresados en los años cincuenta y sesenta, con frecuencia mejor formados técnicamente y de ideas más abiertas y modernizadoras.

(9) Disposición transitoria cuarta, 3. La supresión de categorías administrativas es mencionada expresamente en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965. Pero dicha Ley no las suprime, sino que se limita a sacar las consecuencias que la supresión tiene en el aspecto económico. A este fin determina que dichas categorías «*suprimidas por el Texto articulado de la Ley de 7 de febrero de 1964*, dejarán de servir de base para calcular las retribuciones» a partir del 1 de octubre de 1965.

(10) La nueva legislación de funcionarios. Revista de Administración Pública, núm. 43, enero-abril, 1964.

Pero si sus efectos coyunturales fueron beneficiosos, la supresión de las categorías creó un vacío que constituirá, a la larga, la mayor debilidad del sistema establecido por la Ley de 1964.

Algunas de las medidas contempladas en la reforma trataban de paliar este vacío. A través de la nueva configuración de los cuerpos generales, la Ley de 1964 introducía un esquema de estratificación de los funcionarios que recuerda bastante al de 1918. El Cuerpo Auxiliar, el Cuerpo Administrativo, el Cuerpo Técnico y el Diploma Directivo ofrecen cierto paralelismo con la Escala Auxiliar, la categoría de Oficial, la categoría de Jefe de Negociado y la categoría de Jefe de Administración. Claro que este paralelismo fue puramente teórico al no llevarse nunca a la práctica el Diploma Directivo.

La Ley no abordó directamente la estratificación de los cuerpos especiales, aunque sí estableció un sistema retributivo que había de llevar a esa estratificación: el coeficiente multiplicador del sueldo base (11). Cabe mencionar también que el Anteproyecto de Ley de Bases había previsto un elemento unificador importante: la exigencia del Diploma directivo común para todos los cuerpos superiores. Este elemento, que hubiera cambiado profundamente la fisonomía de nuestra Función Pública, resultaba quizá excesivamente ambicioso para la capacidad de asimilación de cambio de la Administración de la época, fue dictaminado negativamente por el Consejo de Estado y finalmente no figuró en el Proyecto remitido a las Cortes (12).

3. *El cuerpo y el puesto como condicionantes del estatus del funcionario en la organización*

Al desaparecer las categorías, la situación profesional del funcionario queda definida por el cuerpo a que pertenece y el puesto de trabajo concreto que ocupa en un momento dado.

La pertenencia a uno u otro cuerpo determina los puestos a que puede aspirar cada funcionario. La plantilla orgánica de cada Departamento determina el cuerpo (o cuerpos) a que se adscribe cada puesto. La adscripción se hará de acuerdo con la naturaleza de las funciones

(11) El Decreto 1427/1965, de 26 de mayo, realizó la asignación de coeficientes multiplicadores. Prácticamente los dieciocho coeficientes fijados por la Ley de Retribuciones se agruparon en cinco intervalos correspondientes a los niveles de titulación académicos exigidos en el ingreso. En 1977 la sustitución de los coeficientes por la aplicación de índices de proporcionalidad acentuaría la estratificación de los Cuerpos en base al nivel de titulación exigido.

(12) Posteriormente, la Ley de Retribuciones de 1965, en su artículo 11, previó la posibilidad de que el Consejo de Ministros pudiera establecer «categorías generales de mayor responsabilidad en los Cuerpos en que se estime necesario». Esta posibilidad, que hubiera podido cumplir un papel similar al del Diploma directivo que figuraba en el Anteproyecto, o abrir la puerta a una reintroducción del sistema de categorías, sólo fue de hecho utilizada en el caso de la Carrera Diplomática y del Cuerpo General de Policía.

del puesto y de la formación exigida para el ingreso en cada cuerpo.

La adscripción de los puestos a los cuerpos parece dar a éstos una mayor relevancia formal pero, en realidad, no añadía nada nuevo al papel que venían cumpliendo los cuerpos. Al contrario, obligaba a efectuar una revisión, con criterios que se suponía habían de ser más racionales, de la vinculación de puestos a cuerpos que se había impuesto con anterioridad. El instrumento para esta racionalización era la clasificación de puestos, que fue considerada en su día la innovación más llamativa de la Ley y a la que se atribuía una capacidad casi taumatúrgica de transformación.

Como primer objetivo se esperaba lograr una adscripción más racional de los puestos de trabajo a los cuerpos en función de la formación que, efectivamente, poseían los funcionarios de cada cuerpo y, a través de la técnica de la adscripción indistinta, flexibilizar en ciertos casos la excesiva compartimentación existente. A más largo plazo, se suponía que la clasificación de los puestos proporcionaría criterios precisos para racionalizar la división en cuerpos (que respondía más a circunstancias históricas que a una concepción racional), adecuar cuantitativamente las plantillas de cuerpo a las necesidades objetivas de la organización, mejorar la formación inicial exigida para el ingreso en cada cuerpo y obtener criterios para una política de formación permanente.

Es sabido que los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas. En algunos Ministerios se hicieron descripciones de los puestos con algún rigor, pero, en general, la adscripción de los puestos respondió más a pactos y arbitrajes que a la aplicación de criterios técnicos. Aun así, ese proceso sirvió para corregir algunas de las desviaciones más salientes y, al introducir la adscripción indistinta de una parte de los puestos, hizo más abierto el acceso a los puestos superiores.

El segundo condicionante de la situación profesional era el puesto ocupado. Al desaparecer las categorías como criterio diferenciador, todos los funcionarios del mismo cuerpo quedan en situación jurídica de igualdad. La jerarquización entre ellos va a depender de la posición que tenga en la organización el puesto que desempeñen. Este hecho ha llevado a algunos autores a afirmar que la Ley de 1964 había optado por un sistema intermedio entre los sistemas de carrera y los sistemas de puestos de trabajo. A mi juicio, esta afirmación resulta exagerada, ya que no se incorporarán ninguna de las características fundamentales —selección puesto a puesto, reclutamiento abierto e inamovilidad en el puesto— que diferencian el sistema de puestos de los sistemas de carrera. Pero sí es cierto que hubo un deliberado intento de reducir el excesivo corporativismo que entonces existía y de buscar una orientación más funcionalista, trasladando el énfasis de lo que el funcionario «era» a lo que el funcionario «hacía». En este sentido, el

mayor relieve dado al puesto, a través de su formalización en las plantillas orgánicas y, posteriormente, de su clasificación en una escala común de niveles, aumentó la importancia del puesto en la determinación del estatus del funcionario.

Pero la importancia del nivel del puesto como indicador del estatus era limitada debido a la falta de garantía de estabilidad en el puesto ocupado y, sobre todo, a la configuración de las retribuciones, que siguieron basándose fundamentalmente en la pertenencia al cuerpo. Por eso, a mi juicio, más que de un sistema intermedio cabe hablar de un sistema defectivo. Es un sistema de carrera al que le falta uno de los elementos esenciales.

4. *La precariedad de la carrera administrativa*

A diferencia de lo que ocurre con la categoría, el rango derivado de la ocupación de un puesto no es permanente. Por eso el estatus real del funcionario no depende sólo del puesto ocupado en un momento dado, sino también de la posibilidad de mantenerse en ese puesto o de ocupar en el futuro puestos de igual o superior nivel.

La Ley de 1964 había establecido el concurso como procedimiento ordinario para la provisión de puestos reservando la libre designación para supuestos excepcionales. Pero la libre designación se convirtió pronto en una práctica generalizada. Este resultado pudo deberse en parte al habitual deseo de los gobernantes de tener la mayor libertad posible para decidir los nombramientos. Pero también contribuyó a ello la incapacidad de los órganos de personal para diseñar procedimientos fiables para la valoración de los concursos.

Los resultados erráticos que dieron los concursos convocados con baremo rígido de apreciación de méritos desprestigiaron el procedimiento y propiciaron —o al menos hicieron que se aceptase sin grandes resistencias— la tendencia a la libre designación para los puestos de jefatura de unidades o que implicaban un nivel más alto que el habitual de ingreso en el cuerpo.

De hecho, en la primera época de aplicación de la Ley, el peso de la tradición hacía que la experiencia tuviese un peso muy acusado en la promoción y que se mantuviese un *cursus honorum* informal pero efectivo. Aunque la antigüedad dejó de ser el criterio determinante para el ascenso se daba por supuesto que el funcionario había de ir pasando gradualmente por los escalones de la pirámide administrativa. Pero con el paso del tiempo las excepciones fueron haciéndose cada vez más frecuentes. Y al relajarse el criterio de la *seniority* como base para la promoción, se introduce una creciente indeterminación en la previsión de la trayectoria profesional.

La incertidumbre se extendía también a la estabilidad. Es verdad que bajo la vigencia de la Ley de 1964 la estabilidad *de facto* fue muy alta. Las remociones se producían raramente y, cuando ocurrían, incluían habitualmente una salida lateral digna a puestos de menos relevancia que no suponían una pérdida considerable de estatus formal. Pero esa estabilidad no tenía un respaldo legal.

Tampoco la Ley de 1964 había delimitado con precisión los límites de la Función Pública Profesional. Esa delimitación se hizo formalmente en las primitivas plantillas orgánicas al incluir como puestos de funcionarios la práctica totalidad de los puestos que no se nombraban por Decreto. *De facto*, la trayectoria profesional de los funcionarios de nivel superior desbordaba este límite y habitualmente se designaban entre funcionarios la gran mayoría de los puestos teóricamente considerados políticos (Directores Generales, Embajadores, Gobernadores Civiles, Subsecretarios). En sentido contrario, la masiva entrada de contratados administrativos en la Administración y posteriormente la incorporación de personal procedente de los Sindicatos Verticales y el Movimiento contribuía a modificar el papel tradicional de los funcionarios en la Administración.

En conjunto, puede decirse que si no había una carrera en sentido formal, sí había suficientes elementos de promoción, estabilidad y horizonte profesional para que pueda hablarse de una carrera. Pero era una carrera que, a falta de una regulación adecuada, reposaba sobre una base frágil. Era una práctica que no tenía tras de sí una sólida tradición, escasamente interiorizada por las promociones más jóvenes, y cuya fragilidad aumentaba en la perspectiva de un cambio político percibido como inmediato.

IV. LA REFORMA DE 1984

1. *La preocupación por la reforma de la Función Pública en la transición y la etapa inicial de la democracia*

En la segunda mitad de los años setenta y principios de los ochenta se produce en España una amplia preocupación por la reforma de la Administración. Esta preocupación surge, en primer lugar, como consecuencia del profundo cambio político que tiene lugar en nuestro país. El tránsito de un régimen autoritario a la democracia constitucional había de repercutir lógicamente en la estructura y funcionamiento de la Administración pública. Pero en la preocupación por la reforma concurre también otro factor: la persistencia de las demandas de reforma que se mantienen en la propia opinión funcionarial.

El movimiento de reforma administrativa de los años sesenta había suscitado grandes expectativas, que, en gran medida, habían quedado frustradas. A partir de la promulgación de la Ley de Funcionarios de 1964 y de Retribuciones de 1965 se produjo una progresiva pérdida del impulso reformador, lo que hizo que muchas de las innovaciones introducidas quedaran en letra muerta o perdieran gran parte de su virtualidad modernizadora. Pero el mejoramiento relativo logrado por algunas de las medidas tomadas inicialmente y, sobre todo, las expectativas entonces suscitadas llevaron a muchos funcionarios a ver simbolizada en la «reforma pendiente» la posibilidad de resolución de muchos de sus problemas o de realización de sus aspiraciones profesionales. Estas circunstancias contribuyen a que, al plantearse la reforma administrativa desde el nuevo ángulo del cambio político, encuentre un terreno abonado en la generalidad de los funcionarios (13).

En lo que se refiere a la Función Pública, la idea de reforma se polariza en torno a la regulación de la carrera. «El término carrera administrativa es quizá el más empleado al hablar de la reforma de la Función Pública», se afirma en un estudio hecho por la Asociación para el Desarrollo de la Ciencia de la Administración (14). Bajo esa expresión se cobijan a veces ideas y aspiraciones muy distintas. Pero, como pone de relieve la encuesta realizada por aquella Asociación, hay bastante coincidencia en algunas orientaciones: la ampliación formal de carrera incluyendo la profesionalización de las Direcciones Generales, el restablecimiento de las categorías personales, la provisión de puestos por concurso o la promoción interna a través del acceso a cuerpos de mayor nivel. Temas que coinciden sustancialmente con los aspectos que generaban mayor incertidumbre en la trayectoria profesional del funcionario.

La debilidad de la regulación de la carrera en la Ley de 1964 había sido señalada ya en los primeros años setenta por algunos autores que reclamaban «el establecimiento de auténticas carreras administrativas» (15) como medio de aumentar el atractivo del empleo público para los profesionales más calificados. Junto a una mayor garantía de estabilidad se empieza a plantear la necesidad de fijar con claridad el ámbito del área profesional, incluyendo en ella como regla general los puestos de Director General (16). Más tarde, la necesidad de una or-

(13) En una encuesta hecha por el CIS a principios de 1983 el 94 por 100 de los funcionarios consultados consideraba la reforma muy necesaria o bastante necesaria. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 23, julio-septiembre 1983.

(14) ADECA. Encuesta a Funcionarios sobre aspectos profesionales de la Función Pública, Madrid, 1982.

(15) J. JUNQUERA GONZÁLEZ: «La crisis de las oposiciones». ENAP, Madrid, 1972. J. DAMIÁN TRAVERSO llega a afirmar que «los funcionarios de carrera se distinguen precisamente porque carecen de ella». Introducción. II Jornadas sobre Función Pública. Asociación Española de Administración Pública, Madrid, 1973.

(16) F. RUBIO LLORENTE: «Consideraciones sobre la disfuncionalidad de los Directores Generales». *Revista Progma*, núm. 5, diciembre 1973, enero 1974. F. GARRIDO FALLA: «Políticos y

denación de la carrera siguiendo el modelo de las categorías personales se expresará con mayor rotundidad. Al examinar los principales problemas de la Función Pública de cara a una reforma, que se veía como inminente, ALBADALEJO CAMPOY afirmará que «la carrera administrativa no existe hoy en España», porque, «como demuestra la experiencia histórica, la carrera administrativa sólo existe cuando existen las categorías» (17).

SIGNIFICADO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA PARA LOS FUNCIONARIOS

Porcentaje de cada una de las posibles respuestas

<i>¿Qué significación tiene para usted la expresión carrera administrativa?</i>	<i>Cuerpos de nivel superior</i>	<i>Todos los cuerpos</i>
1. Que el cese en un puesto de Jefatura no implique disminución de retribuciones	10,77	8,78
2. El restablecimiento de categorías profesionales dentro de cada cuerpo	41,76	35,48
3. La posibilidad de cambio de cuerpo sin exigencia de la titulación requerida	19,02	31,45
4. Que todas las Jefaturas, incluidas las Direcciones Generales, sean desempeñadas por funcionarios	58,77	57,28
5. Que todos los puestos de trabajo se cubran mediante concurso publicado en el «BOE».....	34,98	34,73
6. Que en la resolución de concursos influya decisivamente la antigüedad.....	17,97	25,30
7. Que el desempeño de puestos de Jefatura implique una mínima diferencia retributiva.....	23,24	22,29
8. Ninguna significación	1,52	1,30
9. No contesta.....	2,88	2,50

Fuente: Encuesta ADECA, 1982.

Preocupaciones semejantes expresan los colectivos de funcionarios. En el I Congreso Federal de la Federación de Trabajadores de la Administración Pública de UGT se afirmaba que «la actual situación de la Función Pública en España se caracteriza por la práctica inexistencia de una carrera a todos los niveles», salvo en el superior, donde «además de ser muy corta, por comenzar desde muy abajo los niveles de cargo político, es absolutamente discrecional». Comisiones de la Administración reclamaban «un sistema general de categorías», así como «una definición clara de las relaciones entre puestos de trabajo y ca-

Funcionarios» y «Donde deben empezar los niveles estrictamente administrativos». Diario *Ya*, 31 de marzo y 2 de abril de 1974.

(17) M. A. ALBADALEJO CAMPOY: «Pasado, presente y futuro de la Función Pública española. Una propuesta de reforma». Cuadernos de Información Comercial Española, núm. 13, 1980.

tegorías» (18). Y la Asociación Española de Administración Pública propone un detallado sistema de organización de la carrera (con dos alternativas) (19).

La reforma de la Función Pública, y dentro de ella la regulación de la carrera, aparece también como un objetivo proclamado por los partidos políticos de todo el arco parlamentario (20). Pero a pesar de la coincidencia que parece existir en la importancia y en la urgencia de su regulación, esta reforma no será incluida como hubiera sido lógico esperar entre los grandes temas que fueron objeto de consenso. Aunque los gobiernos de UCD enviaron dos Proyectos de Ley al Parlamento, uno de ellos fue retirado por el propio Gobierno y el otro no llegó a discutirse por la disolución de las Cámaras. La reforma no se abordará hasta la Ley de 1984, presentada por el primer Gobierno socialista.

2. *La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984*

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, no constituye una regulación completa del régimen funcional. Concebida originalmente como «Ley de Medidas Urgentes», se presenta en el Preámbulo como una regulación que ha de tener «necesariamente carácter provisional», ya que «el Gobierno cree que el horizonte de todo cambio en la legislación funcional ha de venir establecido por las bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos». Bases que «en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución es preciso dictar» y que «el Gobierno se propone sin tardanza abordar su elaboración y envío a las Cortes». A pesar de este carácter parcial y provisional esta Ley modifica sustancialmente la ordenación de la carrera administrativa.

La Ley 30/1984 parte de una concepción restrictiva de la Función Pública, que se manifiesta tanto al establecer el límite superior de la carrera profesional como al abrir mayores posibilidades de expansión de la contratación laboral.

(18) Federación de Comisiones de la Administración. Propuesta de Estatuto de la Función Pública, 2.ª edición, Madrid, 1978.

(19) AEAP. Observaciones sobre el documento denominado «Posibles criterios para una reforma de la legislación urgente de funcionarios públicos», Madrid, mayo 1978.

(20) La organización de la carrera, basada en el restablecimiento de las categorías, figuraba en los dos proyectos presentados sucesivamente por los Gobiernos de UCD en 1980 y 1981. Coalición Democrática, en la proposición no de Ley presentada en septiembre de 1980 pedía al Gobierno la remisión urgente al Congreso de un programa de reforma administrativa en el que se prestase «atención especial a los medios necesarios para el restablecimiento de la carrera administrativa». Y tanto el PSOE como el Partido Comunista, en sus programas electorales de 1982 prometían expresamente la regulación de la carrera administrativa.

Uno de los puntos en que parecía haber mayor coincidencia era la necesidad de ampliar la profesionalización de la Administración. Era ésta una aspiración general de los funcionarios. Hemos visto más atrás que en la encuesta realizada por ADECA en 1982 la profesionalización de los puestos de Director General era el aspecto al que atribuían mayor significación, muy por encima de los demás aspectos y sin que hubiera diferencias apreciables entre los funcionarios de cuerpos superiores y los demás funcionarios. En otra encuesta realizada por el CIS el año siguiente, a la pregunta directa formulada en este sentido, el 78 por 100 de los funcionarios consultados opinaron que el cargo de Director General debía «formar parte de la carrera administrativa» y sólo un 16 por 100 que debía ser «cargo de confianza» (21).

A esa orientación respondían también los intentos de ordenación de la Función Pública elaborados por los primeros gobiernos democráticos. La designación de los Directores Generales entre funcionarios figuraba ya en el Anteproyecto circulado para información pública por la Secretaría de Estado para la Administración a principios de 1979 (22). Este criterio fue recogido también por el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública presentado al Parlamento en 1980, que, a pesar de su concisión, añadía un mayor matiz de profesionalización al precisar que la designación habría de hacerse entre funcionarios de la máxima categoría (23). La libre designación entre funcionarios fue mantenida por el Gobierno en el Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario remitido al Parlamento en 1981 (24) y aceptada en forma explícita o implícita por una amplia mayoría de la oposición (25).

(21) Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 23, julio-septiembre 1983, página 221. En cambio, las opiniones estaban muy divididas respecto al puesto de Subsecretario. Un 49 por 100 consideraba que debía formar parte de la carrera y un 42 por 100 cargo de confianza. *Ibidem*, p. 220.

(22) Base 11,5: «Serán de libre designación: a) Los puestos de Director General y asimilados entre funcionarios de carrera». Cf. Presidencia del Gobierno, Secretaría del Estado para la Administración Pública. «Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública». Ed. INAP, enero 1979.

(23) Artículo 51.5: «Los puestos de Director General serán provistos entre funcionarios de carrera que ostenten la máxima categoría». Cf. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 5 de febrero de 1980.

(24) Artículo 30.1: «Serán de libre designación entre funcionarios públicos: a) Los puestos de Director General y de Subdirector General o asimilados en la Administración Central del Estado y Comunidades Autónomas, de Presidentes y Directores de Organismos Autónomos, de Delegados territoriales y provinciales y Delegados de las Corporaciones Locales». Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 9 de octubre de 1981.

(25) Así, el Proyecto alternativo presentado como enmienda por el Grupo Socialista del Congreso recogía expresamente la designación entre funcionarios de los puestos de Director General o asimilados [art. 41.1.a) del Texto alternativo]. El Grupo Coalición Democrática aceptaba este criterio aunque proponía que la designación se efectuase «entre funcionarios de carrera que reunieran las condiciones determinadas reglamentariamente». Las enmiendas presentadas por el Partido Comunista, que se referían a la mayoría de los artículos, no incluyeron ninguna al artículo 30.1.a), lo que supone su aceptación implícita. No aceptaban, en cambio, la designación

El primer Gobierno socialista dio también un paso significativo en el mismo sentido: el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, que configuró como órganos superiores de la Administración a los Ministros, Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales con rango de Subsecretarios, especificaba en su Preámbulo que «la determinación de los órganos superiores de la Administración persigue además la finalidad de distinguir más nítidamente las funciones políticas, que corresponden fundamentalmente a estos órganos, de las propias de la Direcciones Generales y otros órganos inferiores de matiz más predominantemente técnico», añadiendo que *esta distinción permitirá avanzar decididamente en la progresiva profesionalización de la Administración Pública y en la implantación definitiva de la carrera administrativa.*

Sin embargo, la Ley 30/1984 se apartará de esta tendencia y establecerá una concepción más restrictiva, fijando el límite superior de la carrera administrativa en los puestos de Subdirector General. Formalmente, mantiene el mismo límite que había fijado la Ley de 1964, pero no formaliza la práctica que se había desarrollado bajo esta última y que, sin esa formalización, difícilmente se mantendrá en un contexto de alternancia de partidos en el Gobierno.

La concepción restrictiva de la Función Pública se manifiesta también al abrir la posibilidad —teóricamente sin límites— de utilizar la contratación laboral para cualquier clase de puestos. Esta previsión, cuyo desarrollo podría modificar la fisonomía tradicional de la Función Pública, ha sido uno de los puntos afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987, por lo que su alcance real no podrá precisarse hasta que la Ley 30/84 sea objeto de la oportuna modificación en este punto. Dentro del área así delimitada, la trayectoria profesional del funcionario va a estar determinada por dos elementos: el grado personal y el puesto de trabajo ocupado.

La configuración de una carrera basada en la existencia de grados personales responde a una aspiración muy extendida y trata de remediar una de las carencias más acusadas del sistema establecido en 1964. Determinar los grados personales por referencia a la escala de niveles en que se clasifican los puestos es una opción que, en principio, podía ofrecer innegables ventajas. Por una parte, era una solución imaginativa que podía haber conseguido, de manera más simple y con mucho menos coste, efectos similares a la reintroducción de las categorías. Pero, además, podía evitar, hacia el futuro, el desfase entre la categoría personal ostentada por el funcionario y el nivel de las funciones efectivamente desempeñadas. No obstante, ciertas características de la re-

gulación de la adquisición del grado, la falta de concordancia con el sistema retributivo y, sobre todo, la ruptura que hace la Ley de la conexión natural entre cuerpos y puestos dan lugar a contradicciones que hacen difícilmente viable el modelo de carrera que se pretende establecer.

Al examinar este modelo habría que distinguir los efectos que se producen en la etapa de transición, del funcionamiento previsible una vez llegada su implantación definitiva.

Ciertas medidas previstas en la Ley 30/1984, como son la supresión de la adscripción de los puestos a los cuerpos o la posibilidad de movilidad de los funcionarios de unas Administraciones a otras se producen automáticamente a la entrada en vigor de la Ley. En cambio, los elementos esenciales del nuevo sistema (reconocimiento de grados personales, determinación de los intervalos propios de cada cuerpo en la escala general de niveles, aprobación de las relaciones de puestos) se diferencian a momentos posteriores. Se ha producido así en los primeros años de vigencia de la Ley un amplio vacío legal que ha dejado la trayectoria profesional del funcionario al arbitrio de la pura discrecionalidad administrativa. Es una situación que ha podido ser calificada con acierto por PARADA VÁZQUEZ como «un sistema a mitad de camino entre la estabilidad y el *spoils system*» (26).

En esas circunstancias, es obvio que habían de producirse efectos negativos que tendrán tanto mayor alcance cuanto más se prolongue la situación de transición. Pero sin desconocer la importancia de estos efectos nos interesa más, en la perspectiva que ahora nos ocupa, examinar la capacidad de las medidas previstas en la Ley 30/1984 para asegurar en el futuro una apropiada regulación de la carrera.

3. *La falta de coherencia del modelo de carrera establecido*

El grado personal establecido por la Ley 30/1984 parece destinado a cumplir las mismas funciones que las antiguas categorías. Un grado más elevado representa una mayor experiencia profesional y, por tanto, constituye un indicador de aptitud para el desempeño de puestos de mayor dificultad y responsabilidad. La jerarquización de los funcionarios en grados es, en este sentido, más realista que la presunción de igualdad de aptitud de todos los que pertenecen al mismo cuerpo. A la vez, al mantenerse con independencia de la ocupación de un puesto concreto, el grado asegura una estabilidad en la promoción alcanzada. La existencia del grado podía constituir así una base sólida para la articulación de la carrera. Sin embargo, ciertas peculiaridades de su re-

(26) J. R. PARADA VÁZQUEZ. *Derecho Administrativo* (Organización y empleo público), 2.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1987. Pág. 326.

gulación disminuyen la capacidad del grado para cumplir esta doble función.

Valorar la experiencia del funcionario por el nivel del puesto más alto ocupado en su vida profesional puede ser un criterio razonable. Pero al atribuirse inicialmente el grado en función del puesto ocupado entre 1 de enero de 1985 y el 1 de enero de 1987 (sin tener en cuenta los puestos desempeñados anteriormente) la jerarquización de los funcionarios es, en gran medida, fruto del azar y no siempre corresponde a su experiencia real. Hay una falta de regulación del grado que corresponde a los funcionarios de nuevo ingreso, lo que, paradójicamente, les permite optar a puestos de cualquier nivel. También aquí la obtención del grado depende del azar del nivel del primer destino más que de la preparación acreditada por el funcionario. Finalmente, la previsión de la Ley de que el grado más elevado correspondiente a cada Grupo pueda obtenerse a través de la realización de cursos selectivos o «del cumplimiento de otros requisitos objetivos» (?) rompe el principio de escalonamiento, esencial en la carrera, y abre la vía para una potencial inflación de grados. Estas características deterioran la validez del grado como indicador de experiencia profesional.

A su vez, las características del sistema retributivo vacían de contenido la estabilidad asegurada por el grado. En caso de remoción del puesto, la posesión del grado limita la disminución que puede sufrir el funcionario en concepto de complemento de destino. Pero la importancia que han adquirido los complementos específicos y la productividad hace que aquella garantía tenga escasa importancia en términos de retribución global.

Las deficiencias señaladas tienen entidad suficiente para hacer necesaria una revisión de la actual regulación. No obstante, el mayor obstáculo para la viabilidad del sistema de carrera establecido por la Ley 30/1984 no radica en esas deficiencias, sino en la desconexión entre los grados personales y los cuerpos.

El grado, como la categoría, no puede interpretarse como un nivel de competencia en abstracto, sino que ha de estar referido a un campo profesional determinado. Y en un sistema de carrera, la identificación de ese campo profesional sólo puede hacerse por referencia al cuerpo (o estructura administrativa equivalente). Si nos fijamos en la estructura militar, en que el grado constituye la base de la jerarquización, aparece con claridad esta ligazón. Un coronel no lo es en abstracto, sino de un cuerpo concreto, sea de Infantería, del Cuerpo Jurídico, del Servicio de Vuelo en la Aviación o del Cuerpo de Máquinas de la Armada. Es la pertenencia a uno u otro de estos cuerpos (como indicador de la formación recibida) la que determina la naturaleza profesional de los puestos a que puede aspirar un militar; dentro de ellos podrá optar a puestos de mayor o menor nivel según el grado que haya adquirido.

Puede haber puestos cuyas características permitan un desempeño indistinto por personas que pertenezcan a dos o más cuerpos siempre que tengan el grado adecuado. Pero ello no afecta al principio general: el grado completa al cuerpo como indicador de aptitud para el desempeño de los puestos, pero no puede sustituirlo.

La Ley 30/1984 mantiene el cuerpo como cauce de ingreso en la Función Pública. Pero, a la vez, establece la adscripción indistinta de los puestos de la Administración a todos los cuerpos. Eso quiere decir que, una vez ingresado en un cuerpo, el funcionario puede optar a todos los puestos que le permita su grado aunque las funciones de esos puestos no tengan ninguna relación con la formación específica que le fue requerida en el ingreso. Esta medida parece haber sido inspirada más por un reflejo emocional anticorporativo que por la reflexión sobre el papel que los cuerpos juegan en un sistema de carrera.

El cuerpo es un instrumento que simplifica la selección de personal. Sustituye la selección individualizada para cada puesto por la selección de grupos de personas de formación homogénea destinados a desempeñar a lo largo de su vida activa puestos de creciente responsabilidad de la misma naturaleza profesional. Si no están determinados previamente los puestos a desempeñar, resulta imposible establecer criterios racionales de selección para el ingreso en los cuerpos. Y, en sentido inverso, si la provisión de los puestos no tiene como referencia la naturaleza de la formación exigida en el ingreso carece de sentido la existencia de los cuerpos.

Al suprimir con carácter general la referencia a los cuerpos, la Ley pretende sustituir esta referencia por los requisitos de formación que figuren en las relaciones de puestos que habrán de elaborar todas las Administraciones. Si se tiene en cuenta lo ocurrido con las plantillas orgánicas previstas en la Ley de 1964 (de elaboración más simple que las actuales relaciones de puestos) cabe dudar de la capacidad de la Administración para elaborar estas relaciones con un rigor técnico aceptable. Pero más allá de esas dudas —que los resultados obtenidos en los más de tres años de vigencia de la Ley 30/1984 parecen confirmar— la cuestión fundamental es cómo asegurar que la formación de los candidatos corresponde a los requisitos de cualificación exigidos por cada puesto. Al suprimirse la referencia al cuerpo (o lo que es lo mismo, a la formación acreditada para el ingreso en la Administración) esa correspondencia sólo puede asegurarse convirtiendo la provisión de cada puesto en un proceso selectivo independiente.

Cabría aducir que toda provisión de puestos tiene aspectos selectivos. Pero en el sistema de carrera el concurso de provisión trata, simplemente, de decidir quién es el candidato que se acomoda mejor al puesto concreto entre los candidatos que han demostrado ya su capacidad genérica para esa actividad profesional. Al admitir el acceso de

funcionarios de cualquier cuerpo, la selección no tiene que recaer sólo sobre la adaptación a los aspectos peculiares del puesto, sino sobre la capacidad para la profesión.

El establecimiento de un proceso selectivo de esta clase para la provisión de cada puesto destruiría el fundamento mismo de la carrera administrativa. Esa es precisamente la característica fundamental del sistema de puestos, cuya lógica lleva al reclutamiento abierto. Porque si al puesto de Secretario/a de un Subdirector General puede optar cualquier funcionario del Grupo D y grado 12 —sea guarda forestal, auxiliar de laboratorio o conductor del parque móvil—, ¿por qué no admitir que pueda optar también cualquier español aunque no pertenezca a ningún cuerpo de la Administración?

Pero si no existe esa selección puesto a puesto, al prescindir del cuerpo como indicador de aptitud se produce inexorablemente una desprofesionalización de la Función Pública. La desprofesionalización será menos acusada en las funciones que tienen una correspondencia más estrecha con los títulos académicos. Para un puesto de asesor jurídico, la relación de puestos puede exigir, además del grado correspondiente, el título de Derecho. Hay alguna desprofesionalización en la medida que la simple posesión de ese título no asegura la aptitud con la misma fiabilidad que el haber superado las pruebas de selección al cuerpo de Letrados del Estado, pero el título presupone al menos un mínimo de conocimientos jurídicos. En cambio, la desprofesionalización es notoria cuando no existe esa correspondencia entre la función administrativa y la titulación académica, como ocurre, por ejemplo, con las funciones diplomáticas, de inspección financiera, de inspección de trabajo o de administración general. En esos casos, suprimir la referencia al cuerpo supone negar la necesidad de una formación profesional específica para el ejercicio de esas funciones.

Los obstáculos para la viabilidad del modelo de Función Pública diseñado por la Ley 30/1984 no se derivan sólo de la regulación inapropiada en algunos aspectos secundarios o del vacío legal creado en el período de transición, sino que tienen su origen en la falta de coherencia de su concepción de la carrera.

V. OBJETIVOS Y ALTERNATIVAS EN LA ORDENACION DE LA CARRERA

1. *Los objetivos*

Las carencias que presenta la actual regulación hacen necesaria una amplia reflexión sobre los criterios a que debería ajustarse la ordenación de la carrera administrativa. Esta reflexión no puede reducirse al examen de las características de la carrera en cuanto cauce formal por

el que ha de discurrir la trayectoria profesional de los funcionarios. Ha de extenderse también a la consideración del papel que juega la carrera administrativa como garantía de estabilidad en el funcionamiento de las instituciones del Estado democrático y de los objetivos que ha de cumplir la ordenación de las carreras en el marco de una política moderna de recursos humanos.

La organización de la carrera administrativa tiene como objetivo fundamental proporcionar a la Administración las personas con la capacidad necesaria para asegurar la gestión eficaz de los intereses públicos.

La importancia social de este objetivo no es siempre suficientemente comprendida. Con frecuencia se tiende a considerar la organización de la carrera administrativa como un asunto interno de los funcionarios y a olvidar que la forma en que se haga esa organización va a condicionar la capacidad de la Administración para satisfacer las necesidades sociales. Quizá esta indiferencia social se deba a que aún sigue teniendo eco la vieja convicción de que las tareas de la Administración son tan sencillas que sólo exigen honestidad y dedicación. Cuando se habla de funcionarios, normalmente se identifica su quehacer con la atención de una ventanilla o con la aplicación rutinaria de reglamentos. Raramente se piensa, por ejemplo, que los funcionarios tienen a su cargo tareas tan complejas como pueden ser la preparación de las medidas que exige la reconversión industrial, el estudio de las alternativas posibles para la organización de una mejor asistencia sanitaria o la negociación de las condiciones de entrada en el Mercado Común, por citar sólo algunos ejemplos cuya dificultad es evidente para cualquier ciudadano.

Dotar a la Administración del personal adecuado, especialmente en los niveles de mayor responsabilidad y dificultad, constituye un objetivo nacional de la mayor importancia. Cualquier otro objetivo que se pretenda conseguir al regular la carrera debe considerarse complementario y sólo podrá aceptarse en la medida en que coadyuve al cumplimiento del objetivo principal o al menos resulte compatible con él. Esta asunción no suele discutirse en teoría pero su aplicación lleva a consecuencias que no siempre se han aceptado en la práctica. Existen muchos ejemplos de las desastrosas consecuencias que para la Administración ha tenido la subordinación de una adecuada política de Función Pública de largo alcance a ventajas coyunturales, como puede ser la utilización de los puestos de la Administración como medio para retribuir servicios políticos o para disminuir el paro coyuntural; o el congelar las retribuciones como el modo más fácil y socorrido de limitar el crecimiento del gasto público; o la supresión de garantías de selección en el ingreso para conseguir una imagen favorable ante un colectivo interesado, etc.

Para asegurar una adecuada capacidad de gestión de los intereses generales, la Administración necesita atraer al empleo público a los candidatos más competentes en todos los niveles. Ello exige la oferta de un horizonte profesional y unas condiciones de trabajo que puedan competir con las que se ofrecen en el sector privado.

A la hora de decidir su orientación profesional, el joven que termina sus estudios no sólo ponderará las ventajas inmediatas que va a encontrar en el primer empleo, sino las perspectivas a largo plazo que la obtención de ese empleo supone para su trayectoria profesional. La valoración de esas perspectivas influirá de modo importante en su decisión de incorporarse o no a la Administración. No hay que creer que esta influencia se da sólo en situaciones de pleno empleo. En una coyuntura de empleo escaso, la Administración, como cualquier otro sector, puede estar segura de obtener candidatos en número superior a las vacantes ofrecidas porque siempre habrá quien prefiera trabajar en la Administración a no trabajar. Pero si su oferta no es competitiva, concurrirán al empleo público quienes no puedan obtener otros empleos más valorados. Tendrá muchos candidatos, pero normalmente no los mejores.

La opción por un camino profesional no es irreversible y no basta por ello conseguir que en la Administración ingresen candidatos bien calificados. Si después de su ingreso los candidatos seleccionados no encuentran en la Administración alicientes adecuados, pueden buscar fuera de ella una mejor situación profesional, a menudo capitalizando la formación y experiencia adquiridas en sus primeros años de vida administrativa. O, si no abandonan físicamente el servicio público, pueden reducir su compromiso profesional, bien porque compatibilicen su función con el desempeño de otras actividades profesionales —en la economía visible o sumergida— o bien porque limiten su identificación con el cumplimiento de los fines de la organización al mínimo formalmente indispensable.

La organización de la carrera no sólo debe hacerse en forma que atraiga candidatos bien calificados, también ha de conseguir que los candidatos seleccionados, y especialmente los mejores de entre ellos, permanezcan en el servicio público y desarrollen al máximo su capacidad profesional. Ello impone a la organización de la carrera la persecución de un triple objetivo: establecer *cauces de promoción* en base a la capacidad profesional; asegurar una *razonable estabilidad* que evite descensos bruscos en la trayectoria profesional, y *fixar un techo suficientemente elevado* para permitir una realización de expectativas profesionales comparable a la que puede alcanzarse en otras grandes organizaciones privadas o en el ejercicio libre de la profesión.

2. La profesionalización de la Administración como base de la carrera

La necesidad de ordenación de la carrera surge como consecuencia de la profesionalización de la Administración, principio en el que se basa la ordenación de la Función Pública en los países desarrollados del mundo occidental.

La profesionalización implica el acceso a través de un sistema de mérito. Cuando la legitimidad para el desempeño de los puestos reside en la confianza, esa confianza tiene un fundamento subjetivo y ha de apreciarse libremente por quien efectúa el nombramiento. Pero si lo que legitima ese nombramiento es la aptitud profesional, debe garantizarse que sean los más capaces —y no los más afines— quienes ocupen los puestos y han de establecerse reglas que protejan el interés público frente a cualquier clase de favoritismo. De hecho, aunque el favoritismo puede adoptar múltiples variantes, la forma de favoritismo más extendida en las democracias occidentales ha sido el clientelismo político (*spoils system* o consideración del puesto administrativo como botín político en la terminología anglosajona). Por eso, históricamente, la ordenación de la carrera administrativa surge como alternativa al clientelismo político.

La idea de profesionalización implica que las funciones administrativas no se ejerzan en provecho del partido que se encuentra coyunturalmente en el Gobierno, sino aplicando con objetividad técnica las leyes y las directrices gubernamentales. La profesionalización lleva aneja la neutralidad política en el ejercicio de las funciones administrativas. Y para asegurar esa neutralidad es necesario evitar que el cese del funcionario pueda producirse por razones partidistas. La profesionalización exige también, por tanto, la inamovilidad.

El ingreso a través de un sistema de mérito y la inamovilidad son las dos características esenciales de una Función Pública profesional. Pero estas características dan lugar a configuraciones distintas de la trayectoria profesional del funcionario según que la organización de la Función Pública responda al modelo conocido como «sistema de puestos de trabajo» o al denominado «sistema de carrera».

El sistema de puestos es la forma más simple de aplicación de los principios de ingreso por el mérito e inamovilidad. Los puestos declarados profesionales dejan de ser designados libremente para reclutarse por concurso de méritos público y los funcionarios nombrados para esos puestos ya no pueden ser removidos discrecionalmente. Surgen así las características del sistema: selección puesto a puesto, reclutamiento abierto e inamovilidad en el puesto. La relación de servicio está circunscrita al desempeño del puesto y cesa cuando el funcionario deja de desempeñarlo, bien por renuncia propia o por supresión del pue-

to. No existe en ese sistema una carrera en el sentido que esa expresión tiene habitualmente entre nosotros.

Pese a la imagen de modernidad con que a veces se ha presentado, el sistema de puestos es mucho más rudimentario que los sistemas de carrera. El equívoco nace probablemente de una errónea identificación del sistema de puestos, como modelo de organización, con la utilización de técnicas de clasificación de puestos. Pero se trata de dos cosas distintas. El sistema de puestos se implanta en los Estados Unidos muchos años antes de que se desarrollen las técnicas de clasificación de puestos (27). Y si bien las técnicas de clasificación de puestos han tenido mayor utilización en los países que siguen aquel modelo, tienen también cabida, como instrumento de racionalización de la organización y de ciertos aspectos de la gestión de personal, en las Administraciones en que la Función Pública responde al sistema de carrera (28).

La valoración que se haga de las ventajas e inconvenientes del sistema de puestos depende, en gran medida, de las características sociales y de la cultura administrativa del país respectivo. Ese sistema nació en los Estados Unidos por la reticencia a admitir la idea de una dedicación profesional permanente al servicio público y la voluntad deliberada de favorecer la movilidad del personal entre el sector privado y la Administración. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha producido una marcada evolución. Aparte de la adopción del sistema de carrera en ciertos servicios específicos, el paso más significativo en este sentido se da en 1978, al excluir del sistema de puestos la zona superior de la Administración Federal, atribuyendo el desempeño de los puestos de esa zona al Senior Executive Service, que viene a ser lo que nosotros llamaríamos un Cuerpo Directivo.

En España, en algunos momentos ha ejercido cierta fascinación la evocación de las virtudes reales o supuestas del sistema de puestos (en general mal conocido). Pero a pesar de que las últimas reformas parecían estar inspiradas por la intención de aproximar la Función Pública española al sistema de puestos, no se incorpora realmente ninguna de sus características esenciales. No hay ni en la Ley de 1964 ni en la de 1984 selección directa para el puesto de trabajo concreto, ni reclutamiento abierto a los no funcionarios, ni reconocimiento de la inmovilidad en el puesto. Por el contrario, ambas leyes suprimen las plazas no escalafonadas, que constituían una incrustación del sistema de

(27) La profesionalización de la Función Pública con arreglo al «sistema de puestos» se inicia en los Estados Unidos con la Pendleton Act de 1870, en tanto que la clasificación de puestos se desarrolla mucho más tarde y no se consagra formalmente hasta la Position Classification Act de 1923.

(28) Un estudio detallado de las posibilidades que ofrecen estas técnicas para el análisis y racionalización de la estructura de la Función Pública puede verse en M. LABRADO y A. GUTIÉRREZ REÑÓN, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid (en prensa).

puestos en una Administración basada en el sistema de carrera. Y no parece que hacia el futuro resulte factible ni atractivo para nuestra mentalidad la sustitución de los cuerpos actuales por un vasto conjunto de plazas no escalafonadas, que eso, y no otra cosa, es lo que supondría la adopción del sistema de puestos.

¿Cabe pensar en un acercamiento al sistema de puestos, en la búsqueda de un sistema intermedio entre el sistema de puestos y el sistema de carrera? La selección puesto a puesto sólo tiene sentido si va ligada a la inamovilidad en el puesto para el que el candidato es seleccionado. Nos llevaría, pues, lógicamente, a la desaparición de los cuerpos y al sistema de puestos puro. Cabe pensar, en cambio, en combinar el reclutamiento por cuerpos con la inamovilidad en el puesto. Tendría, indudablemente, algunas ventajas, aunque daría a la organización una gran rigidez y sería difícilmente aceptable para los más altos niveles de la jerarquía administrativa. En un plano teórico resulta contradictorio con la lógica del sistema de carrera. Precisamente la razón de que las carreras se organizaran en grados o categorías fue el hacer posible la estabilidad en el rango alcanzado sin llegar a la rigidez que supone la inamovilidad en el puesto.

3. *Las características del sistema de carrera*

El sistema de carrera responde a una concepción más elaborada de la Función Pública. Parte de la base de que los funcionarios van a prestar sus servicios a la Administración durante toda su vida activa. A lo largo de ella no van a permanecer en un mismo puesto, sino que van a desempeñar una serie de puestos diferentes. Desde esta perspectiva, el marco de referencia para la selección no puede ser el puesto, sino la actividad profesional. Ello conduce a organizar la Función Pública en colectivos diferenciados por la naturaleza profesional de la actividad que van a prestar. La naturaleza de la actividad profesional determina la clase de formación inicial que ha de exigirse para el ingreso en cada colectivo, así como la trayectoria profesional previsible. Esos colectivos se denominan «classes» en Gran Bretaña, «corps» en Francia, cuerpos o escalas en España. Con uno u otro nombre existen en todos los sistemas de carrera y tienen una misma razón de ser.

La carga polémica que ha adquirido en España la palabra «cuerpo» hace olvidar a menudo que la existencia de los cuerpos —con ese u otro nombre— constituye un elemento esencial del sistema de carrera.

Claro está que la articulación de la Función Pública en cuerpos ha de responder realmente a la distinta naturaleza de las actividades a desempeñar y que la formación exigida para el ingreso en cada cuerpo

debe corresponder al contenido profesional de los puestos a que sus miembros tienen acceso. Y dada la variedad de tareas que existen en la Administración no es fácil establecer esa adecuación. Por otra parte, el quehacer administrativo evoluciona constantemente y el progreso científico y técnico hace surgir nuevas profesiones y exige nuevos conocimientos para el ejercicio de las actividades tradicionales. Por eso, el número y características de los cuerpos existentes, los conocimientos iniciales exigidos o los puestos a que ha de tener acceso cada colectivo han de ser objeto de una permanente adaptación.

Dentro del mismo campo profesional pueden ejercerse funciones de mayor o menor nivel. Por eso, junto a la ordenación horizontal, en grupos profesionales, es necesaria una ordenación vertical.

La selección en el ingreso trata de obtener candidatos con capacidad potencial para desempeñar puestos de distintos niveles en el campo profesional de que se trate. Esa capacidad habrá de convertirse en capacidad actual con el añadido de otras circunstancias. El aumento de la capacidad profesional se ha identificado a veces con el tiempo de práctica profesional (antigüedad), aunque cada vez tienden a valorarse más otros aspectos, como el tipo de puestos desempeñados, el éxito en su desempeño o los conocimientos adquiridos posteriormente (actualización y perfeccionamiento). Sean cualesquiera los elementos que se tengan en cuenta como indicadores, el hecho es que los miembros de cada colectivo tienen grados distintos de preparación profesional. Por eso, una ordenación racional de la carrera implica la estratificación de los miembros de cada colectivo en grados o categorías.

El grado —o la categoría— supone el reconocimiento de un nivel de competencia profesional y la habilitación formal para el desempeño de puestos de un nivel correlativo de dificultad y responsabilidad. La carrera del funcionario —en el sentido de trayectoria profesional potencial— se realiza a través del ascenso sucesivo a grados cada vez más elevados. Los criterios que determinen el ascenso pueden variar de unos a otros sistemas. O incluso dentro del mismo sistema, de unas a otras carreras o de unos a otros grados dentro de la misma carrera. No tienen por qué utilizarse los mismos criterios para el ascenso en la carrera docente que en la carrera diplomática ni es forzoso que el procedimiento para ascender a comandante haya de ser el mismo que para ascender a general. Pero la característica esencial del sistema de carrera es que —como regla general— para llegar a la cúspide sea necesario pasar por cada uno de los grados inferiores. Lo esencial de la carrera militar no es que el ascenso de teniente a capitán o de capitán a comandante se haga por antigüedad, sino que haya que tener cierta experiencia como teniente para poder ser nombrado capitán

y cierta experiencia como capitán para poder ascender a comandante (29).

Las actividades profesionales que se desarrollan en la Administración no tienen todas las mismas características y, lógicamente, su desempeño ofrece perspectivas profesionales diferentes. Así pues, más que de una carrera administrativa única, hay que hablar de carreras, en plural, que son distintas, en mayor o menor grado, para cada colectivo profesional. Estas diferencias se reflejan a veces en la ordenación formal de las carreras y, específicamente, en el número y denominación de las categorías. A menos que se emplee un sistema numérico para su identificación, la diversidad de denominaciones puede resultar necesaria. Es difícil encontrar términos comunes que sirvan para identificar, a la vez, los distintos niveles de competencia de diplomáticos, médicos de sanidad nacional, administradores civiles o ingenieros de caminos o de auxiliares administrativos y guardas forestales. El que las categorías tengan diferentes denominación en los distintos cuerpos o grupos profesionales importa poco siempre que tengan una equivalencia claramente establecida por referencia a una escala común. Pero si eso no ocurre, se producen fatalmente consecuencias negativas. Las disfunciones son especialmente acusadas cuando el acceso a ciertos puestos es común para los integrantes de varios colectivos, como sucede en muchos puestos directivos. Sería prácticamente imposible organizar un mando militar conjunto si los grados de la Marina no tuvieran una clara equivalencia con los de la Aviación y el Ejército de Tierra. Aunque sea menos visible, por estar menos formalizada la jerarquía, algo similar ocurre en la Administración Civil. Probablemente, la inexistencia de criterios de equivalencia entre las categorías contribuyó a la rígida compartimentación que existía en la Administración del Estado antes de 1964 en mayor medida que el excesivo número u otras características de los cuerpos.

La agrupación en cuerpos, la existencia de categorías o grados personales, el ascenso escalonado, la inamovilidad en la categoría alcanzada y la equivalencia entre las categorías de los distintos cuerpos por referencia a una escala común son características indispensables para una ordenación racional de las carreras. Pero son éstas características formales, que podrían quedar privadas de contenido si, a la vez, no se asegura una estrecha vinculación entre el cuerpo y la categoría, como indicadores de competencia profesional, y el acceso a los puestos de

(29) En diversos sistemas de carrera pueden encontrarse ejemplos de reclutamiento exterior para una parte de las categorías superiores de algunas carreras. Esto ocurría en el turno de oposición libre a Jefes de Administración en nuestra Ley de 1918 y ocurre en el Civil Service británico después del Informe Fulton o en ciertos casos en la Función Pública francesa. El carácter excepcional de estas vías de acceso no altera la política del principio general de ascenso escalonado como característica de la carrera.

trabajo. O si la retribución, al menos en su parte más importante, no está vinculada al grado o la categoría alcanzados.

4. La ordenación de la carrera y la función directiva

La ordenación de la carrera exige prestar atención especial al acceso a los puestos de la zona superior de la jerarquía administrativa.

Toda gran organización necesita disponer de equipos directivos de alto nivel profesional. La conciencia de esta necesidad es muy viva en el mundo empresarial, donde es frecuente escuchar que una empresa vale tanto como valen sus directivos. En las Administraciones Públicas, cuyas dimensiones y complejidad son mayores que las de las grandes empresas, esta necesidad se da de modo similar. Por eso, cualesquiera que sean sus características, un sistema de carrera puede considerarse inadecuado si no asegura la existencia de una función pública directiva altamente cualificada.

No hay en las Administraciones Públicas de los países de nuestro entorno un patrón único para la selección y formación de directivos. Pero sí puede apreciarse en todas ellas que la regulación de la alta Función Pública presenta rasgos peculiares que la diferencian en ciertos puntos de la regulación general de las carreras funcionariales.

Estas peculiaridades responden a las características de la función directiva. En los puestos estrictamente técnicos hay una correspondencia estrecha entre el contenido del puesto y la naturaleza profesional de la formación exigida para el ingreso en el cuerpo o grupo profesional respectivo. En cambio, a medida que se asciende en la pirámide de la organización esa correspondencia va diluyéndose. Se hace más importante la capacidad de dirigir que la naturaleza de la formación técnica originalmente adquirida. Es cierto que no todas las formaciones iniciales facilitan igualmente la adquisición potencial de la capacidad directiva. Pero en el desarrollo de esa capacidad contribuyen otros factores en tanta o mayor medida que la naturaleza de la formación inicial. Ciertas características esenciales para la dirección, tales como la comprensión de los objetivos globales de la organización, la aptitud para dirigir equipos multidisciplinares, la capacidad para seleccionar información relevante, comunicar, o tomar decisiones en el momento apropiado no vienen determinadas por la especificidad del campo profesional en que el funcionario ha iniciado su carrera. Ello hace necesario arbitrar fórmulas abiertas de acceso a los puestos de alta dirección (adscripción indistinta, categoría directiva de acceso abierto a todos los funcionarios de cierto nivel, etc.). Esta necesidad de apertura en el acceso a la zona superior de la jerarquía está gráficamente expresada en la regulación inglesa que califica precisamente de *open structure* la zona superior del Civil Service.

La creación de una Función Pública directiva de alta cualificación exige delimitar con nitidez la línea de separación entre lo que han de ser cargos de responsabilidad política —y consiguiente designación con criterios partidistas— de los puestos directivos profesionales que han de formar parte de la carrera administrativa. El nivel en que se fije esa línea marca el horizonte profesional que puede esperar quien elija el servicio público como profesión y, por tanto, determina la posición de la Administración para atraer y retener a los profesionales más cualificados en un mercado competitivo en el que el talento directivo es un bien escaso. Si el techo de la carrera no es suficientemente alto, el empleo público no figurará entre las opciones preferidas por los mejores candidatos y es lógico esperar un progresivo deterioro de los recursos humanos de la Administración.

En la mayoría de los países desarrollados del mundo occidental, la profesionalización de la Administración incluye —por norma legal o práctica establecida— los puestos de Dirección General o nivel similar. La profesionalización implica que esos puestos sean desempeñados por funcionarios, designados con criterios profesionales. La profesionalización de los altos niveles exige un consenso político amplio que garantice su respeto por los Gobiernos cambiantes. Exige también la neutralidad política de los altos funcionarios. Una Función Pública directiva estable sólo es posible si los funcionarios están dispuestos a servir con igual lealtad a Gobiernos de distintas ideologías. La garantía de neutralidad haría, probablemente, necesaria una restricción de la actividad política de los funcionarios de nivel superior.

Ciertos aspectos de la regulación española (permiso retribuido para los candidatos a elecciones políticas, situación de servicios especiales) tienden a estimular la participación del funcionario en la actividad política. Más que a las exigencias de un Estado democrático, esa tendencia parece responder a la herencia de un régimen autoritario cuya lógica conducía a que en los altos niveles se confundiesen las trayectorias políticas y funcionariales. Y habrá de revisarse si se quiere que la ordenación de la carrera cumpla el objetivo de atraer al servicio público los profesionales y directivos necesarios para desempeñar eficazmente las complejas tareas que hoy ha de afrontar la Administración.