

Julián Alvarez Alvarez

Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos

SUMARIO: I. LA NEUTRALIDAD POLITICA DE LOS FUNCIONARIOS EN UN REGIMEN DEMOCRATICO. II. LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE LA NEUTRALIDAD POLITICA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. III. LA NEUTRALIDAD POLITICA Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS EN ESPAÑA.

I. LA NEUTRALIDAD POLITICA DE LOS FUNCIONARIOS EN UN REGIMEN DEMOCRATICO

La neutralidad e imparcialidad de los funcionarios públicos, tema clásico de reflexión en el campo del Derecho Administrativo y de la Sociología de la burocracia, está siendo en la actualidad objeto de revisión y de atención preferente en la mayor parte de los países europeos, especialmente en Gran Bretaña, Francia, República Federal de Alemania y España. Pero, lo que quizá sea una novedad, es que el tema ha dejado de ser tratado casi exclusivamente por los teóricos del Derecho y de las Ciencias Sociales para convertirse en un problema que atrae la atención de los medios de Comunicación Social.

Antes de entrar en el tema central de esta exposición conviene efectuar algunas precisiones terminológicas que contribuyan a una mayor claridad de lo que se va a decir a continuación.

¿Qué entendemos exactamente por neutralidad e imparcialidad de los funcionarios públicos? El Diccionario de uso del español de María Moliner define la neutralidad como «estado o actitud de neutral, que

se dice de la persona que no se inclina ni a una ni a otra de dos cosas que están en lucha o en oposición». Entre los sinónimos de neutral figura en el mismo Diccionario el de imparcial, que se aplica a «la persona que obra o juzga sin parcialidad o pasión, así como a sus juicios, acciones o palabras».

Concretando un poco más, podemos decir que la neutralidad o imparcialidad de los funcionarios significa que éstos vienen obligados, en el ejercicio de sus funciones, a emitir sus dictámenes, juicios y resoluciones con total objetividad, al margen de sus opiniones personales y, especialmente, con independencia de su propia ideología política.

El principio de la neutralidad política de los funcionarios es inherente a los regímenes democráticos y se manifiesta como uno de los deberes fundamentales de los agentes públicos. En España concretamente, el principio tiene actualmente rango constitucional. En efecto, el artículo 103.3 de la Constitución de 1978 recoge, junto a los principios de mérito y capacidad para el acceso a la Función Pública, el de imparcialidad en el ejercicio de las funciones. En la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, tiene también reflejo este principio, al tipificarse como falta muy grave la violación de la neutralidad o independencia políticas utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito (1).

Aun cuando el principio de neutralidad política de los funcionarios puede ser aplicado en diferentes tipos de regímenes políticos, en esta exposición nos vamos a limitar a estudiarlo en el marco de las modernas democracias occidentales, en lo que Max WEBER denominó el tipo de dominación legal-racional. Según WEBER, en este tipo de dominación los cuadros administrativos están estructuralmente orientados a acreditar, en la medida de lo posible, su carácter instrumental y, en consecuencia, su disponibilidad para el servicio de quienes ejercen legítimamente el poder. Una característica de las Administraciones burocráticas es que los funcionarios están obligados a prestar obediencia absoluta a sus superiores y jefes. El principio de obediencia convierte a la Administración en instrumento para la persecución de cualquier objetivo, pues garantiza la traducción inmediata de la decisión política en acción administrativa. Por esta razón, el principio de obediencia implica también que el funcionario tenga que obrar a veces en contra o al margen de sus propias convicciones si un superior le da instrucciones legales al respecto. Por consiguiente, el tipo ideal de Administración burocrática se concibe como un instrumento de precisión para el ejercicio de la dominación política, sin que la Administración pueda perseguir finalidades propias, limitándose a ejecutar las tareas que le

(1) Artículo 31.1.g).

han sido encomendadas por quienes encarnan la voluntad popular.

La exigencia de que la Administración sea un instrumento operativo del gobierno, planteada por los monarcas absolutos desde la aparición del Estado moderno, cobra especial vigencia en los actuales regímenes democráticos en los que el pueblo expresa su voluntad a través de elecciones, como consecuencia de las cuales se determina el partido o partidos responsables de la formación del gobierno. Los electores entregan a este gobierno el poder de decisión y le confían la realización del programa del partido que le sustente. La Administración no debe, pues, modificar las líneas políticas sobre las que los ciudadanos se han pronunciado a través del sufragio.

Por otra parte, en los regímenes democráticos el carácter instrumental de la Administración cobra una importancia especial puesto que los gobiernos cambian periódicamente y son sustentados a lo largo del tiempo por partidos políticos diferentes. Mientras que la identificación personal de una Administración con el gobernante legítimo incrementa, sin duda, su eficacia a la hora de realizar la voluntad de aquél, en un régimen democrático semejante vinculación puede llevar a que la Administración obedezca con más reticencia a un nuevo gobierno que al precedente y que ejecute su programa político con resistencias y, por tanto, con menos efectividad. Si la Administración Pública debe tener un carácter meramente instrumental, sus agentes, los funcionarios públicos, deberán ser neutrales políticamente para estar a disposición de cualquier gobierno sin merma de la eficacia del aparato administrativo. Nos hallaríamos ante lo que algún autor ha denominado el principio de la *eficacia indiferente* (2). En una democracia, pues, la neutralidad política de los funcionarios se convierte en un principio fundamental que asegura y garantiza, de una parte, la fiel ejecución de las políticas diseñadas por los gobiernos emanados de la voluntad del pueblo y, de otra, la continuidad en la eficaz prestación de los servicios públicos.

No puede desconocerse que algún sector de la doctrina defiende una concepción de la Administración diferente de la que acaba de expresarse. Para este sector, la Administración es una institución con fines propios, separada del gobierno y, en consecuencia, no un mero instrumento operativo del mismo. En España, esta concepción trata de fundamentarse —concretamente en GARRIDO FALLA— (3) en la aparente desconexión entre los artículos 97 y 103 de nuestra Constitución. Si bien es cierto que por primera vez en nuestra historia constitucional se define a la Administración en sentido subjetivo y se enumeran sus

(2) GARRIDO FALLA, Fernando, «Reformas de la Función Pública». Discurso leído el 19 de febrero de 1985 en el acto de su recepción pública como académico de número. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

(3) GARRIDO FALLA, Fernando, *op. cit.*

fines propios —los intereses generales— no es menos cierto que la propia Constitución —art. 97— establece que es el gobierno quien dirige a la Administración. Por lo que se refiere a los fines propios de la Administración, es decir, los intereses generales, no hay duda de que, en un régimen democrático, su determinación y concreción corresponde únicamente a los órganos de representación política. En ningún caso será la Administración como institución separada del gobierno quien determine cuáles son esos intereses generales, sino que, en el caso de España, esta función corresponde al Gobierno y al Parlamento.

Hasta ahora nos hemos referido exclusivamente al funcionamiento del principio de neutralidad política en un régimen democrático. Ya hemos anticipado que no podemos examinar con detenimiento el funcionamiento de este principio en los regímenes autoritarios, pero en todo caso es preciso plantear el problema de los límites del principio de neutralidad política y de la Administración como mero instrumento operativo del gobierno. Es evidente que si la Administración es un simple instrumento neutral puede utilizarse para alcanzar cualquier objetivo y, por tanto, para perseguir indistintamente metas legítimas o éticamente condenables. En consecuencia, la valoración del carácter instrumental de la Administración Pública depende de si se acepta la legitimidad del grupo gobernante correspondiente o si, por el contrario, se cuestiona su legitimidad. Se plantea, pues, el problema de hasta qué punto, en qué circunstancias, la Administración Pública debe ser un mero instrumento al servicio del poder y hasta dónde debe llegar la neutralidad política de los funcionarios. A veces se critica a los funcionarios por no servir con el mismo celo a un gobierno con una determinada situación política que sucede a otro de una orientación diferente mientras que, en otras ocasiones, se les acusa, por ejemplo, en el caso de Alemania, de haber ejecutado sin apenas resistencias las leyes y disposiciones del régimen nazi. Vemos, pues, cómo la tensión entre la neutralidad política y la responsabilidad política de los funcionarios guarda estrecha relación con el problema de la legitimidad de la dominación política. Para nosotros, en un plano ético, la respuesta es clara: sólo en un régimen democrático los funcionarios deben observar escrupulosamente el principio de neutralidad política.

Desde otra perspectiva diferentes, hay que reconocer que, con independencia del régimen político en que se encuadra, la Administración tiende en la práctica a perder su carácter instrumental. Según Weber, la causa de esta tendencia se encuentra, en último extremo, en la división de tareas entre la dirección política y la Administración. En el Estado moderno, los dirigentes políticos suelen adquirir los conocimientos y aptitudes que precisan, como la capacidad de mando, de adoptar decisiones y el sentido de la responsabilidad, de manera diferente a los funcionarios, quienes adquieren las capacidades necesarias

para el desarrollo de su actividad a través de una determinada formación especializada. Los puestos de dirección política suelen ocuparse prescindiendo de los criterios de cualificación profesional especializada, hecho éste decisivo para la actitud de la burocracia frente a la dirección política. Los funcionarios, especialmente los funcionarios de nivel superior, utilizan sus conocimientos especializados como base de su poder. En palabras de Max WEBER, prescindiendo de que sea el pueblo, el parlamento, un presidente elegido o un monarca quien ejerce el poder supremo del Estado, se encontrará siempre frente al funcionario instruido, ocupado profesionalmente en la actividad de la Administración, en la situación del «diletante» frente al «experto». Es más, la burocracia intenta fortalecer esta superioridad del experto profesional mediante el encubrimiento de sus conocimientos e intenciones. Los ejemplos históricos son numerosos y no faltan tampoco en España. En el tipo de dominación legal-racional se establece, pues, a través del sector administrativo burocrático, una relación de tensión entre los gobernantes y la Administración, puesto que aquéllos desean una Administración que sea un simple instrumento de realización de sus políticas al tiempo que los funcionarios tienden a sustraerse a esta dependencia y a utilizar su poder para imponer sus propios intereses y puntos de vista y esto no sólo en la implementación de las políticas públicas, sino incluso en la preparación de los proyectos gubernamentales de leyes, hasta el punto de que ha podido hablarse de una progresiva sustitución de la antigua legislación de origen parlamentario por una legislación gubernamental procedente de la alta función pública.

Esta tendencia de la Administración a independizarse de la dirección política no debe considerarse de carácter anormal ni privativa de las organizaciones públicas. En realidad, es propia de cualquier tipo de organización. Es clásico a este respecto el trabajo de EISENSTADT sobre la burocracia estatal en el que pone de manifiesto la tendencia de los instrumentos creados planificadamente para el cumplimiento de objetivos a convertirse en sistemas sociales con dinámica propia.

La posibilidad de que la Administración se sustraiga a la dirección y al control políticos y se convierta a sí misma en un centro de acción capaz de proponer objetivos y de ejercer influencia se basa en líneas generales en el hecho de que, para el cumplimiento efectivo de sus tareas, ésta tiene que disponer necesariamente de conocimientos especializados, información real y medios adecuados, así como del necesario margen de maniobra para su realización. La Administración necesita, además, de cierto grado de autonomía para defenderse con éxito de las presiones de individuos o grupos que pretenden un trato de favor, violando o eludiendo las normas políticamente legitimadas y legalmente establecidas. Si no dispusiera de esta autonomía, la Administración no podría cumplir las tareas que se le encomiendan. Pero esta

autosuficiencia, hasta cierto punto funcionalmente necesaria, encierra en sí misma el peligro de que la Administración se sustraiga también al control legítimo ejercido sobre su actividad y comience a utilizar su margen de acción en provecho propio o en interés de ideas políticas desarrolladas por ella misma. Como señala EISENSTADT, el dilema fundamental de la burocracia deriva de que no puede ser permanentemente un simple instrumento y de que de sirviente pasa rápidamente a ser dueña y señora. En los regímenes democráticos, la Administración goza de una ventaja especial y es que frente al personal político, inestable por su propia naturaleza, los cuadros administrativos, la burocracia, encarna la continuidad, la permanencia y la estabilidad, lo que le permite, en palabras de NIZARD, oponer «su comportamiento racional, medido y continuo a los impulsos de un poder político a merced de un electorado caprichoso» (4). No hay que olvidar, por otra parte, que las tradiciones, los orígenes y una formación comunes aseguran a la burocracia una homogeneidad que contribuye a la aparición de un poderoso espíritu corporativo, así como al fortalecimiento de la cohesión de la Administración frente a la dirección política, frecuentemente dividida y, en todo caso, con menos cohesión que la Función Pública superior. Hasta qué punto puede suceder esto en un caso concreto depende de una variedad de condiciones que no podemos analizar aquí *in extenso*. En el caso de España, puede afirmarse que nuestro país ha sido entre 1939 y 1975 un claro ejemplo de lo que FLEINER denominó el *Beamtenstaat*, el Estado burocrático, un Estado en el que las instancias políticas se han reclutado preponderantemente entre el personal burocrático y por métodos burocráticos, es decir, mediante el nombramiento por las instancias políticas centrales y no por elección, reconocimiento de carisma, adscripción o cualquier otro procedimiento. Es significativo que a lo largo de esos casi cuarenta años, el 80 por 100 de los Ministros, el 91 por 100 de los Subsecretarios y el 95 por 100 de los Directores Generales de la Administración Central tenían la condición de funcionarios civiles o militares (5). El poder de la burocracia no se limitó en nuestro país en el período histórico mencionado a las instancias políticas del poder ejecutivo, sino que se extendió a las Cortes Españolas, a las empresas públicas y privadas y al propio aparato administrativo, tal como se ha puesto de manifiesto en investigaciones de BAENA DEL ALCÁZAR, BAÑÓN y PERNAUTE MONREAL (6).

(4) Citado por CHEVALLIER y LOSCHAK en su «Ciencia Administrativa», tomo I, INAP, 1984.

(5) El tema ha sido estudiado por el autor de este trabajo en «Burocracia y poder político. El papel de los Cuerpos de funcionarios en el régimen franquista», INAP, 1984.

(6) *Vid.* diversos artículos sobre el tema de BAENA DEL ALCÁZAR, en *Revista Información Comercial Española*, núm. 522.

Las observaciones anteriores se han formulado para poner de manifiesto cómo además de la tendencia de las instancias políticas a dominar el aparato administrativo más allá de lo que exige un buen funcionamiento de los servicios públicos, se observa en la realidad una tendencia contraria, es decir, un intento de la burocracia profesional a rebasar los límites de su propio terreno e invadir el campo específicamente político sin renunciar a su condición y *status* funcional. Aun cuando suponer que la lucha por el poder en el seno de la organización administrativa se plantea sólo entre la dirección política y los funcionarios profesionales es una simplificación excesiva, como ha puesto de relieve la Sociología de la Organización y de la Burocracia, especialmente en los trabajos de CROZIER, no hay duda de que este enfrentamiento tiene especial importancia y, además, es el objeto propio y específico del análisis que aquí estamos realizando.

Se trata, pues, partiendo de la aceptación del principio de la neutralidad política de los funcionarios como un requisito *sine qua non* para un adecuado funcionamiento de la Administración en un régimen democrático, de establecer justamente los límites de los campos de actuación de unos y otros agentes de la conducción de los asuntos públicos, estableciendo las garantías para que no se produzcan extralimitaciones de una y otra parte; sin olvidar, además, que la evolución de los sistemas de gobierno en los regímenes democráticos tiende a producir una confusión cada vez mayor entre el personal político y administrativo profesional, acompañada de una también creciente indeterminación de las tareas técnicas y las estrictamente políticas. En realidad, como señalan CHEVALIER y LOSCHAK, la idea de una separación absoluta entre lo político y lo administrativo es un mito, una ficción jurídica cuya única consistencia es ideológica. Sin perjuicio de que más adelante volvamos sobre este debate siempre de actualidad, llegamos así al tema central de esta exposición. Sí parece evidente que en un régimen democrático es necesario asegurar un comportamiento neutral de los funcionarios públicos no sólo por respeto a las normas constitucionales y legales, sino como una exigencia técnica de los servicios públicos, encaminada a garantizar la continuidad de su prestación a los ciudadanos, debemos plantearnos a continuación cuáles son las fórmulas que permitan el respeto efectivo a ese principio.

II. LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE LA NEUTRALIDAD POLITICA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Para nosotros, lo que garantiza fundamentalmente el respeto a la neutralidad política de los funcionarios en un régimen democrático es la delimitación de las áreas de lo específicamente político y lo admi-

nistrativo dentro del aparato del Estado y el establecimiento de una carrera administrativa basada en los principios de mérito y capacidad y articulada en base a criterios objetivos y públicos en el área de lo no político. Veamos esto con algún detalle.

Hemos señalado ya cómo en los regímenes democráticos es necesario asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos frente a los cambios periódicos de gobierno. Pues bien, esta continuidad en la prestación de los servicios se traduce en el ámbito humano en la necesidad de asegurar la permanencia de los propios servidores públicos. Es decir, que la estabilidad o permanencia en el empleo, la inamovilidad, no es sólo una conquista social de los agentes públicos en función de sus legítimos intereses, sino una exigencia para la prestación de los servicios públicos en un régimen democrático. Es, pues, necesario constituir un Cuerpo de agentes públicos al servicio permanente de los intereses generales que ejerzan lo que Roger Gregoire ha llamado una *función social*, que requiere una aptitud moral y unos conocimientos profesionales especializados. La exigencia de la permanencia de los funcionarios públicos al servicio del gobierno y de los intereses generales implica, a su vez, que al ingresar en la Administración el funcionario obtiene no sólo la titularidad de un puesto concreto de trabajo, sino que, en el momento del ingreso, inicia una vida profesional en la que se le debe garantizar mediante procedimientos reglados, el desarrollo de sus potencialidades humanas y profesionales, el desempeño de puestos de creciente responsabilidad y el incremento de su remuneración; se trata, en último extremo, del derecho a la promoción dentro de una estructura jerarquizada en la que el funcionario tiene derecho a permanecer hasta que alcance la edad reglamentaria para reiterarse del servicio activo.

En la mayoría de los países de Europa, con unas u otras peculiaridades, existen sistemas de carrera administrativa encaminados fundamentalmente a conseguir una Función Pública profesionalizada, con estabilidad frente a los cambios de gobierno y neutral políticamente. Suele ponerse como ejemplo de Administración estable, garante de la continuidad en la prestación de los servicios públicos frente a los constantes cambios de gobierno, a la de la IV República Francesa. Desde otro punto de vista suele también citarse como paradigma el *Civil Service* inglés que no sólo garantiza un buen funcionamiento de la Administración, sino que es realmente el órgano asesor del Gobierno, cualquiera que sea su filiación, incluso en materias de índole política.

La necesidad de establecer sistemas de carrera administrativa que vayan más allá de meras declaraciones de principios establecidos en textos legales de nula o muy limitada aplicación real es también sentida en la mayoría de los países latinoamericanos. Buen ejemplo de esta inquietud ha sido el Seminario Internacional sobre administración de

personal y carrera celebrado en Quito en la tercera semana de junio de 1986 bajo los auspicios del gobierno ecuatoriano y con la colaboración de diversas instituciones de la región cuyas conclusiones enfatizan precisamente la necesidad de fortalecer los esfuerzos de los gobiernos orientados a la aplicación de sistemas de carrera administrativa efectivos y basados en el principio del mérito para la promoción y desarrollo del servidor público.

Si admitimos que parece obligado el establecimiento de una carrera administrativa para garantizar el principio de neutralidad política de los funcionarios públicos y asegurar el adecuado funcionamiento de los servicios, debemos preguntarnos a continuación qué clase de carrera administrativa y con qué límites. Para nosotros las preguntas claves son dos. En primer lugar, ¿hasta dónde debe basarse la promoción en sistemas objetivos, reglados y cuasiautomáticos y qué grado de discrecionalidad debe quedar a disposición de los órganos políticos que efectúen los nombramientos? En segundo lugar, ¿hasta qué niveles del aparato de Estado deben llegar los funcionarios profesionales en un sistema administrativo? Dicho con otras palabras, ¿dónde termina el poder relativamente autónomo de la burocracia profesional y dónde comienza el campo de lo específicamente político? Evidentemente, ambas preguntas están íntimamente relacionadas, sin que, por otra parte, parezca posible dar una respuesta general aplicable a los múltiples supuestos que pueden presentarse en una realidad concreta.

Respecto de la primera cuestión, es decir, qué criterios deben manejarse a la hora de establecer los sistemas de promoción, parece que no pueden ser los mismos a lo largo de toda la línea jerárquica y que, además, la solución vendría muy determinada en función de los niveles de organización hasta los que puedan llegar los funcionarios profesionales. En efecto, mientras que en los niveles medios y bajos de las organizaciones pueden aplicarse criterios puramente objetivos, casi mecánicos, para determinar los ascensos, no parece que éste sea el sistema más adecuado para todos los puestos superiores o directivos de la Administración, en los que la autoridad competente debe tener un cierto margen de discrecionalidad para elegir, de entre aquellos funcionarios que reúnen una serie de requisitos básicos, al que en cada caso se considere idóneo en función de las características y requerimientos de los puestos de trabajo. Conviene señalar, sin embargo, que el número de estos puestos es muy reducido dentro del conjunto de los que componen el aparato administrativo sin que, en términos generales, tengan que exceder del 5 por 100.

Se trata, en último extremo, de determinar diferentes formas de provisión de los puestos de trabajo —el concurso, con diferentes grados de automaticidad, y la libre designación—, de tal forma que, de una parte, se garanticen los derechos e intereses legítimos de los fun-

cionarios a su promoción y, de otra, la Administración se asegure que los puestos sean cubiertos en cada caso por los funcionarios que vayan a actuar de la manera más eficaz y eficiente.

Junto a esta cuestión de la forma de provisión de los puestos de la carrera, se plantea el de los límites superiores de dicha carrera. Aquí las fórmulas y modelos difieren considerablemente de unos países a otros. Quizá el modelo de carrera administrativa con el techo más elevado sea el británico, en el que los funcionarios profesionales llegan, en razón exclusivamente de sus méritos profesionales, a los puestos de *Permanent Secretary*, es decir, el equivalente a nuestros Subsecretarios. Aun cuando no existe un procedimiento reglamentario para la promoción a los puestos más elevados de la carrera administrativa (*Permanent Secretary, Deputy Secretary, Under Secretary*), existen procedimientos no escritos pero respetados, elaborados en gran medida por el *Permanent Head of the Civil Service*, quien en colaboración con un grupo informal de *Permanents Secretaries* decide los nombramientos sin que los Ministros tengan apenas intervención en las designaciones, al menos hasta la llegada al gobierno de Margaret Thatcher, como tendremos ocasión de ver más adelante. En el caso de la Gran Bretaña conviene señalar que el principio de neutralidad política de los funcionarios públicos tiene un carácter diferente, más amplio que en la mayoría de los países donde también funciona, derivado precisamente del hecho de que la carrera administrativa llegue hasta unas cotas muy elevadas. La neutralidad en Gran Bretaña no significa solamente que los funcionarios deban emitir dictámenes profesionales imparciales, sino que los de rango superior deben asumir la política del Ministro del que dependen. Tienen que actuar como sus más íntimos consejeros, tanto en el plano administrativo como en el político. Su neutralidad es, con palabras del profesor RIDLEY, como la del camaleón que se adapta permanentemente al color del medio en que se encuentra (7). Esta costumbre ha ido produciendo hasta fecha reciente que los Ministros no intervengan en los mecanismos de ascenso con objeto de rodearse de los colaboradores de su preferencia. Puesto que los *Permanent Secretaries* permanecen en sus puestos hasta la edad de retiro (normalmente los sesenta años) y, en consecuencia, desempeñan el cargo con gobiernos de diferente orientación política, en el momento de su nombramiento deben tenerse en cuenta los intereses de la Administración a largo plazo. Por otra parte, hay que señalar que en la Gran Bretaña no es normal que los funcionarios, una vez nombrados para un determinado puesto de nivel superior, sean cesados, ni siquiera para

(7) RIDLEY, Frederick F., «Grande Bretagne. Systemes de carrière et procédures d'avancement», en *Revue française d'Administration Publique*, núm. 25, y «La politique de Choix de fonctionnaires en Grande Bretagne», en DEBBASCH, Charles, «La Fonction Publique en Europe», CNRS, París, 1981.

ocupar otros de similar nivel en otros sectores de la Administración. Los nombramientos, una vez efectuados, se mantienen a lo largo de los sucesivos gobiernos.

Este modelo tradicional del *Civil Service* británico ha hecho crisis con el advenimiento de Margaret Thatcher al poder en 1979. Hasta ese momento la Administración británica se dirigía como una especie de club en el que la promoción era la recompensa a los miembros más agradables y menos conflictivos. La Función Pública era, además, el elemento permanente del gobierno en la Gran Bretaña y trataba de evitar traumas en la Administración derivados de cambios bruscos de política. Trataba igualmente de evitar fricciones provocadas por políticas «extremistas», que a veces intentan llevar a cabo los gobiernos y se esforzaba por convencer a los gobiernos para que llevaran a cabo políticas de consenso aceptadas por una amplia mayoría. Esta tradición del *Civil Service* ha llevado a Margaret Thatcher a pensar que un elevado número de altos funcionarios tenían opiniones «centristas», lo que chocaba con su intención de llevar a cabo políticas radicales, contrarias a la prudencia convencional de los gobiernos laboristas y conservadores que se han sucedido desde 1945 a 1979, sobre la base común del keynesianismo. Decidida a introducir profundas modificaciones en las instituciones poniendo en práctica una política muy concreta, seguramente ha comprendido que el éxito de su empresa no sólo dependía de los «políticos con convicciones», sino también de «funcionarios con convicciones» que ejecutaran su política. En otras palabras, la señora Thatcher piensa que la eficacia indiferente tiene sus límites como principio de conducción de los asuntos públicos.

A partir de esta reflexión, la Primera Ministra comenzó a intervenir activa y decisivamente en los nombramientos de los más altos cargos de la carrera administrativa, lo que quizá esté produciendo una modificación en el concepto de neutralidad política en la cumbre de la carrera administrativa inglesa, aproximándose más al concepto tradicional de los países del continente europeo.

Pero, en realidad, el problema al que acabamos de referirnos no se ha planteado solamente en la Gran Bretaña, sino que está de actualidad en la mayoría de los países del mundo, como se ha puesto de manifiesto en el XIII Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, celebrado en París en 1985.

En efecto, en la época actual en que las Administraciones públicas son cada vez más planificadoras y actúan basadas en programas y objetivos, no limitándose a la tramitación de expedientes, se plantea la cuestión de si las actitudes arraigadas en el funcionario por su origen social, por su formación y por su socialización profesional pueden constituir motivo de una empeñada resistencia contra los cambios en las tareas a desarrollar. Por esta razón no es extraño que se haya plantea-

do la pregunta de si el tipo clásico de funcionario, educado para la neutralidad y el cumplimiento objetivo de su deber, entrenado en la aplicación de la Ley y regido por la juridicidad como norma suprema de la actuación administrativa es capaz de satisfacer los requisitos de la nueva Administración planificadora.

En este sentido, el profesor Mark H. MOORE, de la Universidad de Harvard, pone de manifiesto la necesidad de pasar del concepto tradicional de la *public administration* a la más moderna y realista del *public management* según la cual los altos funcionarios profesionales deben contribuir al establecimiento de objetivos e incluso actuar en el campo de lo específicamente político, en contraste con las funciones típicas de los administradores según el modelo tradicional, que se limitan a la aplicación de los medios necesarios para alcanzar objetivos previamente fijados y delimitados por las instancias políticas. Consecuentemente, las actitudes y los conocimientos requeridos por este nuevo tipo de administradores difieren considerablemente de las adecuadas a los altos funcionarios de corte tradicional (8).

Pero, como señala RENATE MAYNTZ (9), junto a esta problemática funcional, es decir, la posibilidad de un conflicto entre los requisitos de la actividad y las actitudes de la burocracia, existe una problemática política que radica en el conflicto entre la pretensión de las instancias políticas de confiar los más altos puestos de la Administración únicamente a seguidores fieles y la neutralidad exigida a los funcionarios por otras razones. Dicho con otras palabras, se plantea la cuestión de los límites de la carrera administrativa en sentido estricto. La política de personal es un importante instrumento de conducción indirecta; cuando se elige como colaborador a alguien que por su propia inclinación está orientado en la dirección deseada, no es necesario dirigirlo mediante instrucciones ni controlarlo constantemente. Esta coincidencia fundamental se hace tanto más importante cuanto más se espera de un colaborador iniciativa y actuación independiente en lugar de la mera obediencia. Por esta razón hoy se plantea la cuestión de si la neutralidad del funcionario clásico se sigue adecuando a las exigencias administrativas en los niveles más altos de la organización y, en todo caso, hasta qué nivel de la jerarquía los puestos deben estar ocupados por funcionarios estrictamente profesionales y dónde debe situarse la frontera de lo específicamente político y, en su caso, una zona mixta de funcionarios reclutados con criterios no sólo técnicos, sino también de afinidad política con el gobierno de turno.

(8) Citado por Miguel BELTRÁN, en «Funcionarios y Política: sobre la noción de Public Management», en *Cuadernos de Ciencia Política y Sociología*, núm. 19.

(9) MAYNTZ, Renate, «Sociología de la Administración Pública», Alianza Universidad, Madrid, 1985.

En la República Federal de Alemania, donde los funcionarios profesionales llegan también normalmente hasta los más altos puestos ministeriales, incluso del rango de Secretario de Estado, se intenta solucionar este problema con la institución del llamado *funcionario político*. Estos funcionarios pueden ser cesados en sus cargos pasando a una jubilación especial por razones de oportunidad política, sin que medien razones de ineficacia personal, permitiendo así al nuevo gobierno cubrir los altos cargos de la Administración ministerial con personas de su especial confianza (10). Esta institución, bien acogida por los directamente afectados, es rechazada todavía por la mayoría de los funcionarios, quienes se oponen a que la afiliación a un partido político pueda ser determinante a la hora de cubrir los altos cargos ministeriales. Sin embargo, la necesidad del funcionario político parece ser tan fuerte que cuando falta una institución de este tipo se suele acudir a soluciones supletorias como, por ejemplo, la transferencia de tareas importantes y políticamente delicadas a consejeros personales, que no tienen la condición de funcionarios de carrera o, como en *Austria*, a subterfugios más o menos legales. En este último país, donde no existe un cargo intermedio entre los Ministros y los Directores Generales y éstos son nombrados por riguroso concurso de méritos entre funcionarios de carrera, se recurre crecientemente a la fórmula de no cubrir las vacantes salvo que el gobierno tenga la seguridad de que el concurso va a ganarlo un funcionario de su confianza y proveer los cargos interinamente con personal de confianza del Ministro correspondiente.

En Francia se plantea también hoy con gran interés el tema de la neutralidad de la Función Pública y la politización de la Administración. Las críticas a los gobiernos socialistas han sido muy duras en este sentido pero, como ha recordado recientemente el profesor SULEIMAN, de la Universidad de Princeton, los cambios introducidos por los socialistas en los más altos puestos de la Administración francesa no han sido mayores que los que habían producido gobiernos anteriores. En realidad, puede decirse que ya es una práctica institucionalizada en la V República Francesa que los gobiernos designen para los puestos administrativos de mayor responsabilidad a funcionarios identificados con la línea política del gobierno, es decir, a *funcionarios con convicciones*. En cualquier caso, como también ha puntualizado recientemente CRISTIAN DE BRIEN en *Le Monde Diplomatique* (11), los cambios in-

(10) Con arreglo al artículo 36 de la Ley sobre los funcionarios federales de 14 de julio de 1953, modificada en 1 de julio de 1971, el Presidente Federal puede en cualquier momento declarar en la situación de disponible a los Secretarios de Estado y Directores Generales Ministeriales, así como a otros altos funcionarios de diferentes servicios. Vid. DEGEN, Manfred, «Notes nationales sur les systèmes de la carrière et de l'emploi», en *Revue française d'Administration Publique*, núm. 25, y SIEDENTOPT, H., «La politique de choix des fonctionnaires en République Fédérale d'Allemagne», en *La Fonction Publique en Europe*, CNRS, París, 1981.

(11) Número correspondiente al mes de abril de 1987.

roducidos por el gobierno socialista en 1981 no fueron mayores que los efectuados por el gobierno del señor Chirac en 1986: 81 Directores Generales frente a 90, 70 Prefectos frente a 103 y 14 Rectores frente a 19 (12). Además, y lo que es más importante y significativo desde la perspectiva de las relaciones entre Política y Administración, el gobierno socialista se ajustó al efectuar los nombramientos de altos cargos en 1981 a las reglas no escritas que habían respetado los gobiernos anteriores, lo que explica que el perfil de los nuevos Directores Generales en cuanto a su edad, origen social y carrera administrativa fuera casi el mismo que el de sus predecesores.

De todas formas, si el principio de la neutralidad ha hecho crisis en Francia —como en otros países— no hay que atribuirlo sólo a las medidas adoptadas por los políticos, sino a un cambio más profundo en las costumbres, en las actitudes y en las ambiciones de los propios funcionarios. La neutralidad administrativa está siendo en Francia víctima de los propios funcionarios que, como sus homólogos británicos y de otros países, no se conforman con seguir una carrera de simples servidores públicos, sino que desean ocupar puestos de mayor relieve político (Secretarios de Estado, Ministros, diputados) o mejor remunerados (empresas públicas) para lo que deben relacionarse políticamente. En realidad, el alto funcionario francés —y esto puede predicarse de los funcionarios de otros países europeos, incluido España— tiene una tendencia creciente a ver el servicio público no como un fin en sí mismo, sino más bien como una etapa en una carrera variada que incluye también la carrera política.

Una vez más, nos encontramos ante la tensión dialéctica entre la politización de la Administración, es decir, su instrumentalización por las instancias propiamente políticas y la burocratización de la Política, entendida como la tendencia de la alta función pública profesional a ocupar en su propio beneficio los más altos puestos del complejo político-administrativo del Estado.

Ya hemos hablado de las garantías o fórmulas para impedir una excesiva politización de los niveles superiores de la Administración, con-

(12) Conviene recordar que, en Francia, todos los empleados permanentes del Estado, regiones, departamentos, Entidades Locales y organismos autónomos deben ser ocupados necesariamente por funcionarios públicos salvo las excepciones previstas reglamentariamente. En la actualidad y con arreglo al Decreto 59-442, de 21 de marzo de 1959, modificado en 20 de marzo de 1978 y 21 de enero de 1979, los únicos empleados cuyo nombramiento y cese es discrecional por parte del Gobierno son los siguientes:

- Comisarios generales, altos comisarios, comisarios y secretarios generales.
- Directores generales y Directores de Administración Central.
- Secretario general del Gobierno.
- Secretario general de la Defensa Nacional.
- Jefes de misiones diplomáticas con rango de embajador.
- Prefectos, Jefe del Servicio de Inspección General del Ministerio del Interior, Directores de Servicios Centrales de la Policía y Jefe del Servicio de la Inspección General de la Policía Nacional.
- Rectores de Academias (Universidades).

cretamente, de la carrera administrativa y sus límites. Me referiré ahora brevemente a algunos métodos para tratar de impedir que se produzca el fenómeno contrario, es decir, el de un dominio puramente burocrático del aparato político-administrativo del Estado.

Conforme señala el profesor Rowat, en la mayoría de los países desarrollados y democráticos se están aplicando una serie de métodos o fórmulas para contrarrestar el excesivo papel de las burocracias profesionales en la elaboración de las políticas públicas (13).

Entre los métodos o sistemas aplicados con más éxito podemos citar los siguientes:

1) La descentralización política o regionalización. España es, en este aspecto, un ejemplo paradigmático a partir de la Constitución de 1978 y el nacimiento del Estado de las autonomías.

2) Un control político mayor sobre los servicios públicos, con vistas a obligarles a dar cuenta en mayor grado de su actividad ante el gobierno, el parlamento y los ciudadanos.

3) Medidas tendentes a facilitar el acceso a la alta función pública a miembros de las clases sociales menos favorecidas.

Es de todos conocido que, en la actualidad, en la mayoría de los países desarrollados y muy especialmente en España, los miembros de la alta burocracia pertenecen socialmente a la pequeña y gran burguesía, con un alto porcentaje de hijos de burócratas. Recientemente se han dictado medidas en Francia para resolver este problema, arbitrándose nuevas fórmulas de ingreso en la ENA. En Gran Bretaña, la reforma del *Civil Service* operada como consecuencia del informe Fulton responde también a esta preocupación por la democratización de la alta función pública.

4) El incremento del control sobre la Administración y sus agentes, por ejemplo mediante la obligación de motivar las resoluciones administrativas, mediante la creación de instituciones basadas en el *Ombudsman* escandinavo o reconociendo el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos administrativos que les conciernan personalmente.

5) El incremento del control sobre la elaboración de las políticas ejercido por los responsables políticos, por ejemplo mediante la técnica PPBS o el presupuesto en base cero o incluso mediante el recurso a órganos consultivos externos a la administración o a un mayor número de consejeros políticos en los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado.

(13) «Policy-Making and the Relationship Between Politics and Bureaucracy», ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas y publicada en el núm. 3/1985, de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*.

6) Apreciación de las opiniones políticas de los altos funcionarios a la hora de efectuar nombramientos en la cúspide del aparato administrativo. Nos hemos referido a este respecto a las tendencias actuales en Gran Bretaña, Francia y la República Federal de Alemania.

7) Una mayor participación del parlamento en la elaboración de las políticas y en el control de la actividad de la burocracia, mediante las comisiones de encuesta, preguntas e interpelaciones.

III. LA NEUTRALIDAD POLITICA Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS EN ESPAÑA *

Quisiera dedicar la última parte de esta exposición a hacer alguna breve referencia a la neutralidad política de los funcionarios en España y las garantías para su efectividad. Hemos comenzado esta exposición recordando la constitucionalización del principio en nuestra Carta Magna de 1978 y su reflejo en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Es decir, que, instaurado el régimen democrático en nuestro país, ha sido preocupación de los legisladores constitucionales y ordinarios dejar sentado desde un primer momento y con toda claridad este principio básico y fundamental para un adecuado y continuo funcionamiento de los servicios públicos que es, a la vez, un interés legítimo de los propios agentes de la Administración. Por otra parte, el Gobierno constituido en diciembre de 1982 se preocupó inmediatamente de arbitrar un mecanismo legal que diera plena efectividad al principio constitucionalmente reconocido. Este mecanismo es el de la carrera administrativa de los funcionarios públicos, cuyas bases y líneas maestras se contienen en la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Antes de entrar a examinar el diseño de la carrera administrativa en la llamada «Ley de Medidas», parece conveniente decir algunas palabras acerca del modelo o sistema de organización de la burocracia que subyace a lo largo de todo el texto legal. Nos limitaremos a recordar que la Función Pública española ha seguido claramente hasta 1964 el modelo organizativo basado en Cuerpos, también denominado sistema de estructura cerrada, con un intento de mayor flexibilización y apertura del sistema precisamente en la Ley de 1964. Es sobradamente conocido cómo el intento resultó fallido, llegando a producir una

* Después de redactada la versión inicial de este artículo, que tiene sus orígenes en una conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en julio de 1986, el Gobierno ha presentado a las Cortes un proyecto de modificación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, lo que ha obligado a una revisión de urgencia del texto del artículo en los puntos que pudieran resultar más afectados por los posibles cambios del texto legal.

situación de inoperancia que propició abiertamente la discrecionalidad de las autoridades a la hora de cubrir los puestos vacantes.

Pues bien, analizando los preceptos que la Ley 30/1984 dedica a la objetivación del sistema de provisión de puestos y a la garantía del nivel de los puestos que se desempeñan, llegamos a la conclusión de que la Ley implanta un sistema mixto construido con los elementos o factores más positivos de los tradicionales de Cuerpos o sistema cerrado y de empleo o sistema abierto, partiendo de una postura de pragmatismo y respeto a las estructuras históricas de la Función Pública española, si bien desplazando el centro de gravedad del modelo desde los Cuerpos de funcionarios hacia los puestos de trabajo. Veámoslo con detalle.

En primer lugar, se mantiene la organización corporativa de la Función Pública, de gran raigambre histórica y que tan importantes frutos ha aportado a la Administración y a toda la sociedad española. Ahora bien, hay que reconocer que junto a estas aportaciones positivas, los Cuerpos de funcionarios —determinados Cuerpos, todo hay que decirlo— han producido efectos negativos para la Administración, el principal de los cuales ha sido el de la patrimonialización en beneficio de sus miembros de determinados sectores de la Administración.

Queremos resaltar que si bien la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública mantiene los Cuerpos de funcionarios, elemento fundamental definidor del sistema cerrado o de carrera, contiene una serie de normas para impedir que en el futuro los Cuerpos puedan adueñarse de sectores de la Administración mediante la ocupación ininterrumpida y en exclusiva de puestos por miembros de determinados Cuerpos. En este sentido, el artículo 26.1 de la Ley prohíbe que los Cuerpos y Escalas de funcionarios puedan tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos y establece que únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponde el ejercicio de dichas funciones.

Con igual finalidad el artículo 15.2 de la Ley establece que los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios de la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos, así como los de la Seguridad Social y sólo podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el propio Gobierno.

Vemos, pues, que junto al mantenimiento de la estructura corporativa, que sigue siendo de utilidad para la selección del personal y para la gestión de los recursos humanos, la Ley contiene una serie de

normas conducentes a asegurar la movilidad de los funcionarios entre las diferentes áreas de actividad y a que los puestos de trabajo sean ocupados por las personas más idóneas en cada caso sin que la pertenencia a un Cuerpo determinado sea generalmente un requisito indispensable.

Pero hay más, la propia Ley en su artículo 17 establece la movilidad de los funcionarios entre las distintas Administraciones Públicas, de tal manera que los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas pueden ser cubiertos por funcionarios de cualquiera de estas Administraciones, movilidad que se extiende a los funcionarios de la Administración Local, quienes podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones distintas a las de origen y en la Administración de su Comunidad Autónoma e incluso, en determinados supuestos, en la Administración Central, conforme se establece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por otra parte, y ello supone un reforzamiento de los elementos propios del sistema de estructura cerrada tradicionales en la Función Pública española, la Ley reintroduce la noción de carrera y establece los grados personales, equivalentes en alguna medida y con las matizaciones que haremos a continuación, a las categorías personales que fueron el eje formal de la carrera administrativa hasta 1964. Aquí, como en el caso de los Cuerpos y Escalas de funcionarios, conviene hacer una serie de precisiones puesto que, además, se trata del objeto central de la exposición que estamos haciendo.

La Ley de Medidas dedica dos densos artículos a regular directamente la carrera administrativa y uno a la provisión de puestos de trabajo, si bien a lo largo de su articulado se encuentran otros elementos definidores del sistema de carrera que se establece en el texto legal.

Del análisis de los artículos 20 y 21 de la Ley de Medidas se desprende que se establecen dos tipos o modalidades de carrera administrativa en sentido estricto: la *intracorporativa* y la *intercorporativa*.

Conviene destacar desde el primer momento que la carrera o carreras administrativas establecidas por la Ley de Medidas en ningún caso son carreras automáticas o mecánicas, basadas en principios mecánicamente objetivables, como puede ser el de antigüedad, y desconectadas del desempeño de los puestos de trabajo. Este es un elemento claramente diferenciador de la carrera configurada en los Estatutos de Bravo Murillo y de Maura y que, como veremos más adelante, hace que introduzca un elemento de flexibilidad que la separa de los modelos más tradicionales dentro del sistema de estructura cerrada.

a) *La carrera intracorporativa*

Comenzaremos analizando lo que se ha venido en llamar *carrera intracorporativa*, es decir, la posibilidad de ir pasando, dentro de un mismo Cuerpo o Escala, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad y responsabilidad y, lógicamente, de retribuciones.

El artículo 21 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece que todo funcionario posee un grado personal que corresponderá a alguno de los 30 niveles en que se clasifican los puestos de trabajo. Efectivamente, ya desde 1972 todos los puestos de trabajo de la Administración del Estado se clasifican en 30 niveles, de menor a mayor, en función de su grado de complejidad, responsabilidad y autoridad, desde los puestos más sencillos de ordenanzas o conserjes hasta los de Subdirector General, nivel máximo de la carrera administrativa. El grado personal se adquiere, a partir del primero de enero de 1985, por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o durante tres con interrupción. La Ley 30/1984 contenía, además, las medidas necesarias para establecer la adecuación entre la categoría o grado personal del funcionario y el puesto de trabajo desempeñado, superándose así los defectos fundamentales de los Estatutos de 1852 y 1918. No obstante, la experiencia derivada de la aplicación de este precepto ha puesto de manifiesto algunas rigideces en el sistema, lo que ha motivado que en un proyecto de Ley que ha presentado recientemente el Gobierno a las Cortes sobre modificación de la Ley de Medidas, se hayan introducido algunos cambios en los preceptos que regulan la carrera administrativa, en la línea de romper la conexión automática entre grado personal y nivel del puesto que puede desempeñarse. Esta mayor flexibilidad, es decir, la supresión de la exigencia de un determinado grado consolidado para poder desempeñar los puestos de trabajo, no sólo se logra sin menoscabo de las garantías retributivas contenidas en el vigente artículo 21, sino que incluso aumentan, puesto que lo que se le garantiza al funcionario en la redacción del Proyecto de Ley es un complemento de destino del nivel correspondiente al grado personal consolidado y no uno inferior en dos niveles a su grado, como ocurre en la actualidad.

Por otra parte, el Gobierno ha establecido los intervalos de carrera que corresponden a los diferentes Cuerpos de funcionarios según estén clasificados en uno u otro grupo (14). Es decir, que para cada Cuerpo se establece el nivel mínimo de los puestos que pueden desempe-

(14) El artículo 25 del Reglamento General de Provisión de Puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre, establece los intervalos de niveles correspondientes.

ñar sus funcionarios, así como el nivel máximo hasta el que llega su carrera administrativa.

Vemos, pues, que la Ley establece las necesarias medidas para que exista adecuación entre la categoría o grado personal del funcionario y el puesto de trabajo que desempeña, superándose así los defectos fundamentales de los Estatutos de 1852 y 1918. Se trata de asegurar que las categorías no se conviertan en meros conceptos retributivos basados en la antigüedad pero, a la vez, se garantiza al funcionario que, alcanzado un determinado grado personal, no pueda ser relegado a ocupar puestos de trabajo que sean impropios de la experiencia y competencia que ya ha demostrado en el desempeño de otros anteriores. Pero lo que quizá sea aún más importante en orden al establecimiento de mecanismos objetivables y transparentes de promoción profesional de los funcionarios es que la Ley se inclina claramente por el sistema de concurso como forma de provisión normal de los puestos de trabajo, sentándose así las bases de una peculiar carrera administrativa flexible, no automática, basada fundamentalmente en el mérito y no en la mera antigüedad. No puede, sin embargo, desconocerse que la articulación de la carrera que efectúa la Ley 30/1984 es susceptible de perfeccionamiento y desarrollo en la línea de suprimir alguna de las rigideces que respecto de la provisión de puestos de trabajo supone el grado personal y lo que quizá sea más importante, reforzando la vinculación entre las retribuciones totales y la categoría o grado personal de los funcionarios (15).

b) *La carrera intercorporativa*

Las expectativas de promoción de los funcionarios no quedan agotadas en las posibilidades de ascenso entre puestos de trabajo de los propios del Cuerpo o Grupo de titulación al que pertenezcan. En efecto, en el artículo 22 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública se configura lo que hemos calificado de *carrera intercorporativa*, es decir, la posibilidad de ascender desde Cuerpos o Escalas de un determinado grupo de titulación a otro de grupo superior. Para ello, los funcionarios deben poseer la titulación exigida con carácter general y reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el órgano competente en cada Administración Pública.

(15) Algunas de estas rigideces, a las que ya hemos aludido, tratan de solucionarse en el proyecto de Ley a que venimos haciendo referencia. Por otra parte, conviene resaltar que el grado personal sigue teniendo considerable importancia para la asignación de los puestos de trabajo ya que en la nueva redacción del artículo 20 de la Ley, se configura como uno de los méritos a considerar necesariamente en los concursos para la provisión de los puestos de trabajo.

Ha habido una gran polémica en España en torno a la configuración de la carrera intercorporativa, especialmente por lo que se refiere a la exigencia o no de titulación a quienes ya tienen la condición de funcionarios para poder integrarse en cuerpos de grupos superiores. La polémica ya se planteó en 1982 durante la elaboración del Proyecto de Ley sobre las Bases del régimen estatutario de los funcionarios, al que la Ley de Medidas sigue en este punto, es decir, imponiendo en todo caso la necesidad de contar con la titulación exigida con carácter general. Conviene recordar que la Ley de Medidas en su artículo 25 ordena la Función Pública basándose en las titulaciones o niveles del sistema educativo. El hacer una excepción en el caso de la carrera intercorporativa hubiera introducido un elemento distorsionador en la ordenación general de la Función Pública. Por otra parte, no parece que, dadas las facilidades de todo orden que hoy existen en España para cursar estudios en todos los niveles educativos, pueda considerarse como un grave obstáculo para progresar en la Administración el carecer en un momento dado del título académico que pueda exigirse.

El segundo tema controvertido en torno a la carrera intercorporativa es el de la necesidad o no de superar determinadas pruebas para acceder a un Cuerpo o Escala de grupo superior a aquel al que pertenece el funcionario. Frente a la posibilidad de integración automática, una vez reunidos los requisitos de carácter general, como pueda ser la titulación, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública se ha inclinado por la necesidad de superar, en todo caso, las pruebas selectivas que se determinen y ello por respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad que deben presidir los procedimientos de acceso a las Administraciones Públicas. Ahora bien, conviene dejar claro que la necesidad de superar pruebas selectivas para pasar de un Cuerpo a otro de superior grupo de titulación no quiere decir que los aspirantes hayan de someterse exactamente a las mismas pruebas que quienes todavía no tienen la condición de funcionarios públicos. Estas pruebas deben tener en consideración que quienes participan en las mismas ya han demostrado unos conocimientos y una experiencia que no es necesario volver a comprobar con ocasión de su promoción profesional.

Sin desconocer la importancia que ha supuesto el restablecimiento de la carrera intracorporativa quizá tenga aún mayor trascendencia la generalización de la carrera intercorporativa, que hasta la aprobación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública estaba limitada a algunos de los llamados Cuerpos y Escalas generales y a un número limitadísimo de Cuerpos especiales. La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece la promoción interna con carácter general y con una reserva de plazas de tal importancia que puede convertirla en un sistema fundamental para el acceso a los Cuerpos

de superior nivel de titulación en las Administraciones Públicas (16).

Igualmente es importante señalar que la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública no se limita a establecer cauces legales para hacerla posible, sino que impone a las Administraciones Públicas que faciliten la promoción interna de los funcionarios desde Cuerpos de grupo inferior a otros de grupo superior. No obstante, también en este punto se hace preciso continuar reflexionando para arbitrar nuevas medidas que permitan no sólo la legítima promoción de los funcionarios públicos, sino una óptima utilización de los recursos humanos para un mejor funcionamiento de los servicios, objetivo último de toda reforma administrativa.

Por otra parte, para que la promoción interna no quede en un buen deseo del legislador, las Administraciones Públicas tienen que continuar adoptando las medidas necesarias para que la posesión de los títulos que se exijan en cada caso no sea un obstáculo insalvable para los funcionarios que aspiren a ir progresando en las estructuras administrativas. Es evidente que el fomento de la promoción interna, al que obliga la propia Ley, exige entre otras cosas una adecuada política de becas y ayudas al estudio y facilidades en cuanto a licencias y permisos. Hay que pensar, incluso, en que los propios centros oficiales de formación y perfeccionamiento de funcionarios, y especialmente el Instituto Nacional de Administración Pública, dediquen atención preferente a la preparación de las pruebas selectivas para el acceso de los funcionarios en turnos de promoción a Cuerpos y Escalas de superiores niveles a los iniciales, utilizando en su caso los sistemas de enseñanza a distancia.

c) *La movilidad intercorporativa horizontal*

Junto a estas dos clases de carrera administrativa, la intracorporativa y la intercorporativa, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública diseña un tercer tipo de mecanismo de movilidad de los funcionarios entre los diferentes Cuerpos y Escalas, si bien en este tercer supuesto nos encontramos no ante una movilidad vertical, como en los dos primeros, sino ante una movilidad horizontal, es decir, ante el pase de los funcionarios desde su Cuerpo o Escala a otro de su mismo grupo de titulación. No puede hablarse en este tercer supuesto de carrera administrativa en sentido estricto, puesto que todos los Cuerpos de un mismo grupo de titulación tienen las mismas retribuciones básicas y las diferencias en las complementarias, con arreglo al nuevo

(16) El proyecto de Ley actualmente en trámite parlamentario suprimió el porcentaje de reserva para la promoción interna con lo cual podría potenciarse aún más esta vía de promoción de los funcionarios públicos.

sistema de retribuciones configurado en la propia Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, sólo pueden derivarse de las características de los puestos de trabajo que se ocupen, es decir, que el factor corporativo deja de tener relevancia a la hora de fijarse las retribuciones y, por tanto, los Cuerpos de un mismo grupo no se jerarquizan retributivamente. Por otra parte, las expectativas de carrera pueden ser sensiblemente las mismas para todos los Cuerpos y Escalas de un mismo grupo de titulación. Pero aun suponiendo que todos los Cuerpos de un mismo grupo tengan atribuido el mismo intervalo, como ocurre en la actualidad, no es posible desconocer que una amplia variedad de factores hacen que la pertenencia a unos Cuerpos suponga mayores ventajas que la pertenencia a otros, ventajas que pueden ir desde mayores posibilidades de movilidad geográfica a mejores condiciones de trabajo. Además, es perfectamente lógico pensar que muchos funcionarios, después de un cierto tiempo de ejercicio profesional dentro de una determinada área de actividad, deseen cambiar a otra diferente que les abra nuevos horizontes profesionales y la posibilidad de adquirir otros conocimientos más acordes en muchos casos con su vocación. Creemos, pues, que este tercer tipo de movilidad, aun cuando no llegue a ser en ningún caso de carácter vertical, tiene un gran interés para los funcionarios. Además, el sistema de pase de un Cuerpo a otro dentro de un mismo nivel de titulación tendrá un carácter más flexible que el sistema de acceso libre, como se desprende de la propia Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (17).

d) *Neutralidad y carrera administrativa en España*

Ya para terminar vamos a señalar resumidamente los rasgos más característicos y relevantes de la carrera administrativa en relación con la neutralidad, es decir, los límites de la carrera y su engarce con las instancias políticas y las formas de provisión de los puestos de trabajo en la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

En cuanto al techo de la carrera administrativa o, si se quiere, la delimitación entre el área de lo estrictamente administrativo y lo propiamente político, la Ley adopta una postura que respeta nuestra tradición, es profundamente realista y toma en consideración las corrientes imperantes en los países de nuestro entorno, cuando establece el nivel más elevado en el cargo de Subdirector General o asimilado. En

(17) Este punto de la Ley de Medidas —artículo 22.2— está afectado de inconstitucionalidad por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987, por lo que ha sido objeto de revisión en el Proyecto de Ley a que nos venimos refiriendo, en el sentido de determinar en la propia Ley que el pase de un Cuerpo a otro del mismo grupo deberá hacerse en todo caso a través de la superación de determinadas pruebas y reuniendo el requisito de titulación que esté establecido para cada Cuerpo y Escala.

efecto, hemos visto como en todos los países del mundo occidental se hace sentir la necesidad de tomar en consideración las opiniones políticas de los altos funcionarios a la hora de efectuar nombramientos en los más altos niveles del aparato administrativo. Así, en la República Federal de Alemania se habla de la institución del «funcionario político» y en Francia y Gran Bretaña de la crisis del principio de neutralidad en estos altos niveles (18). Esto es así porque el principio de la eficacia indiferente tiene sus límites, como ya hemos señalado, y la creciente complejidad de las Administraciones modernas hace que sus dirigentes tengan que actuar con arreglo a convicciones y no sólo en aplicación estricta de leyes y reglamentos. En realidad, la relación entre la Administración y la dirección política es un diálogo continuo, sólo en parte articulado, en el que las decisiones e instrucciones de la cúspide se apoyan en la percepción de los problemas y en las propuestas de solución de la base, pero que a su vez estructuran la atención de la base y orientan la búsqueda de soluciones. En este proceso de diálogo juega un papel especial la figura de lo que en la organización española es el Director General, pues a él le corresponde explicar al personal de los servicios las intenciones políticas de la cúspide, así como, al contrario, debe hacer comprensible a la dirección política del Departamento los argumentos técnicos de los expertos profesionales. Esta función mediadora, empíricamente verificada por Mayntz y Scharpf en Alemania y por Moore en los Estados Unidos, modifica la posición de la teoría clásica de la burocracia según la cual la frontera entre la Política y la Administración se sitúa en el nivel de los Ministros. Con el desplazamiento del desarrollo de políticas y programas hacia el campo de la Administración, parece que tal frontera se ha desplazado a un escalón inferior, lo que significa que los Directores Generales o cargos similares apenas podrán desempeñar adecuadamente sus tareas si solamente son buenos expertos y administradores, sin tener a la vez mentalidad y sensibilidad políticas. Lo dicho anteriormente no quiere decir que la mayoría de los Directores Generales no puedan o deban ser funcionarios profesionales. (En estos momentos, en España, el 85 por 100 de los Directores de la Administración Central tienen esta condición.) Simplemente queremos decir que el Gobierno debe tener en cada momento la posibilidad de designar a las personas que reuniendo los requisitos de capacidad técnica, compartan las convicciones del Gobierno de turno, o, al menos, no se sientan violentados al tener que ejecutar determinadas políticas.

(18) Se ha llegado a decir recientemente (The Economist, 31 de mayo de 1986, citado por Miguel BELTRÁN en su artículo de referencia) que la idea tradicional de que los altos funcionarios han de ser políticamente neutrales y deben servir a los Ministros de cualquier partido con igual efectividad no deja de ser una «ficción arcaica».

En realidad, y con esto terminamos, la preocupación fundamental a la hora de diseñar el marco legal de la Función Pública española en el horizonte del año 2000, plenamente integrados en la Comunidad Europea y consolidado el Estado de las Autonomías, ha sido y debe seguir siendo la de conseguir una Administración eficaz al servicio de los intereses generales determinados en cada momento por los Gobiernos legalmente constituidos, con el objetivo último de alcanzar una sociedad más libre, más justa y más democrática.

