

Adolfo Serrano de Triana

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Carrera administrativa y Función Pública autonómica

SUMARIO: 1. LEGISLACION AUTONOMICA Y LEGISLACION DEL ESTADO. 1.1. Regulación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. 1.2. Carrera, promoción o provisión. 2. CARRERA COMO PROGRESO JERARQUIZADO EN LA ADMINISTRACION. 2.1. Carrera como política de respuestas de la Organización. 2.2. Carrera y sensibilización a los fines de la Organización. 2.2.1. Formación de autosatisfacción profesional. 2.2.2. Formación adecuada a las tareas profesionales. 3. MANDO Y PROMOCION EN CARRERA. 4. CARRERA, COMUNIDADES AUTONOMAS Y ESTADO.

1. LEGISLACION AUTONOMICA Y LEGISLACION DEL ESTADO

Acometer una reflexión sobre la existencia y alcance de una carrera administrativa para los distintos colectivos de personal en el seno de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, sin considerar el pie forzado que, en esta andadura, supone la legislación estatal, sería tanto como ignorar el pórtico de entrada del profuso escenario legislativo funcionarial. En ningún momento de nuestra historia legislativa se han visto surgir tantas previsiones normativas sobre la relación de empleo que liga la vida de los distintos colectivos de servidores públicos a sus Administraciones de origen. En ningún momento, probablemente, las omisiones de política legislativa del Estado han sido tan grandes y las apetencias de singularidad de las Comunidades Autónomas tan fuertes, de modo que, aun para repetir casi siempre la misma melodía con distinto tono, haya debido emplearse tal inversión de recursos legislativos.

1.1. *Regulación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública*

La legislación autonómica se encuentra claramente vinculada por la legislación estatal. Y no puede ser menos porque así lo quiere la regulación constitucional, que conceptúa como materia de competencia exclusiva estatal el «régimen estatutario» de los funcionarios de las Administraciones públicas en la regulación de sus «bases» (artículo 149.1.18 de la Constitución). Es precisamente este carácter de regulación básica el que la LMRFP indica en su artículo 1, para imponer ocasionalmente su regulación a las Comunidades Autónomas en importantes materias que conciernen a la llamada «carrera» administrativa. Algunos aspectos de su regulación han sido después declarados anti-constitucionales, con lo que el escenario legislativo estatal ha quedado fuertemente comprometido en sus previsiones, aunque no por ello las restantes Administraciones liberadas en la búsqueda de políticas alternativas. Veamos primero qué es lo que se impone por la LMRFP, y después cómo se entiende regulado por los legisladores autonómicos.

1.2. *Carrera, promoción o provisión*

La Ley estatal no abandona de principio una regulación ambiciosa del contenido de la «carrera» administrativa. Su exposición de motivos dice afrontarla de una manera «realista, autorizando al Gobierno para reformar profundamente nuestra función pública, sus cuerpos y escalas, permitiendo su supresión, unificación o modificación, y ordenando la realización de los estudios precisos para la clasificación de los puestos de trabajo, base sobre la que ha de articularse la auténtica carrera administrativa».

No podría imaginar entonces el legislador que estas atribuciones serían declaradas inconstitucionales tres años después por la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, sobre inconstitucionalidad de la LMRFP; sin embargo, el sentido de esta anulación de la Ley irá en línea de reforzar las atribuciones del Legislativo sobre el Ejecutivo con lo que nada se discutirá sobre el posible contenido de esa «carrera» administrativa (1).

(1) Así expresa el *Tribunal Constitucional* en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio:

«... Aunque la asignación de intervalos a cada Cuerpo o Escala no es materia que quepa esperar sujeta a rápidas mudanzas, está muy directamente conectada con la facultad de autoorganización de la administración. Más dudas suscita la atribución (...) de aprobar la estructura en niveles de la Administración del Estado, que mediatamente condiciona la estructura en grados de personal que la sirve (...). En cuanto al último inciso [del art. 3.2.b)], que se refiere a los criterios generales de la promoción profesional de

La regulación hecha por el propio legislador en el texto articulado de la LMRFP, desmiente poderosamente la promesa de su Exposición de Motivos. Ahí ya no se regula sistemáticamente una carrera administrativa, sino algo, en verdad, que constituye un conjunto de «medidas» vinculadas con la «carrera», pero no equivalente a ella conceptualmente. El título de la Ley («medidas») tiende a cubrir insatisfactoriamente la falta de vertebración de estas regulaciones. Efectivamente, aquí y allí, algo se regula que concierne a la carrera cuya definición se abandona: el artículo 16 ordena la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo por las Comunidades Autónomas. El artículo 17 prevé la movilidad de funcionarios entre distintas Administraciones Públicas. Las dos regulaciones se contienen en el capítulo III de la Ley, que se titula «Registro de personal, programación y oferta de empleo público». Algo, como puede valorarse, que no guarda relación con este tipo de materias. Los artículos 20 («provisión de puestos de trabajo»), 21 («promoción profesional») y 22 («fomento de la promoción interna»), son preceptos que conciernen a esa hipotética carrera administrativa que la exposición de la Ley promete; pero ahora no aparece tampoco expresamente este concepto y, diversamente, el capítulo IV se presenta como título regulador de normas para «objetivar» la selección de personal, provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional de los funcionarios.

En estos aspectos como en otros, se avanza por el legislador en términos cuantitativos respecto de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964; no en aspectos cualitativos. Ello explica que muchos de sus preceptos sigan vigentes, entre ellos los que conciernen a la regulación de los cursos de formación o en prácticas, concursos sobre provisión de puestos de trabajo o el mismo espíritu de agrupación en Cuerpos, por citar algunos casos. No debe olvidarse que la necesidad de elaborar plantillas orgánicas y hacer la catalogación de puestos de trabajo, eran también previsiones de legislador de 1964 (Disposición Derogatoria primera, A), LMRFP).

Y es que, de aceptar el imperio de lo declarado en la Exposición

los funcionarios, es claro que, según el contenido dado anteriormente al Estatuto Funcionario, no puede entenderse como una remisión incondicionada al Gobierno para establecer esos criterios, al margen del marco legal establecido, sino como la facultad de fijar criterios que sean mero desarrollo y se ajusten a los previstos en la presente Ley. Así entendido el precepto no puede considerarse inconstitucional...»

Y más adelante se insiste en la misma perspectiva: «El artículo 21.1.f) permite que la adquisición de los grados superiores de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas (...) pueda realizarse también, aparte de por el sistema normal de desempeño de puestos de trabajo de cada nivel durante dos años continuados o tres sin interrupción [art. 21.1.d)], mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos (...). Ciertamente la Ley no señala qué cursos de formación y menos aún qué tipo de requisitos objetivos pueden exigirse para la adquisición de los grados superiores (...), por lo que la remisión a la potestad reglamentaria que contiene es muy amplia...»

de Motivos sobre lo regulado verdaderamente, resulta que la «carrera» administrativa resulta ser efectivamente el *totum* de la regulación; sólo que efectuado desordenadamente y sin hilo director alguno, como no sea el que resulta de la fuerza rediviva otorgada a las relaciones de puestos de trabajo, como instrumento técnico de ordenación de las distintas funciones públicas territoriales (2).

Así resultan curiosamente dos consecuencias objetivas, en modo alguno deseadas por el legislador estatal: que la ley, antes que implantar «medidas» efectivas para la reforma de la función pública y, en tanto que se pretendía, de la «Administración Pública», algo en verdad muy distinto, se evidencia como un escaparate mal surtido de productos varios para los diversos intereses funcionariales; mal compensado con el diseño, apuntado simplemente, de una panoplia de futuras medidas ignoradas y temibles, a ejercitar por el Ejecutivo estatal. El segundo efecto indeseado es que una falta de esfuerzo semejante por hilvanar una carrera administrativa a la altura de lo proclamado en su explicación inicial, hace confundir por imprecisión toda la función pública, con la «carrera administrativa». De ser así, la regulación no ha podido ser menos original porque la legislación administrativa española del siglo XIX, calificaba como «carrera», al normal desempeño de los servicios en el seno de la «Real Hacienda» o de la «Administración Activa del Estado»; son ilustrativos el Real Decreto de 4 de marzo de 1866, o la Real Orden de 19 de agosto de 1825, muy anterior a aquél (3).

(2) La *Exposición de Motivos* de la LMRFP dice expresivamente:

«... Se afronta de otra parte de una manera realista el problema de la carrera administrativa, autorizando al Gobierno para reformar profundamente nuestra Función Pública, sus Cuerpos y Escalas, permitiendo su supresión, unificación o modificación, y ordenando la realización de los estudios precisos para la clasificación de los puestos de trabajo, base sobre la que ha de articularse la auténtica carrera administrativa.

La Ley modifica por ello el actual sistema de retribuciones, estableciendo con claridad una primacía importante para aquellas que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo...»

La expresión máxima de la enfatización de la doctrina legislativa de Cuerpos, puestos, retribuciones e implícitamente «carrera» administrativa se consigue cuando éstos se conciben nada menos que como un medio privilegiado para «acercar» la Administración a los ciudadanos. Efectivamente, así puede leerse:

«La racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas de la Administración Pública constituye un medio necesario para el cumplimiento del objetivo de acercar la Administración a los ciudadanos. La unificación de Cuerpos y Escalas, además de posibilitar el mejor despliegue de las posibilidades de trabajo de los funcionarios, mejora la eficacia de la Administración al servicio del interés general de la sociedad...»

(3) El *Preámbulo* de la *Real Orden de 19 de agosto de 1825* sobre admisión y ascensos en los empleos de la Real Hacienda, así como parte de su articulado, ilustra claramente sobre esta concepción. Allí se decía:

«Considerando el Rey nuestro Señor que el más bien premeditado plan de administración, recaudación y distribución de las rentas del Estado no puede llevarse a efecto ni producir los buenos resultados que son de desear si aquellas personas a quienes se confía su ejecución carecen de los conocimientos e idoneidad necesarios para que el todo y cada

La LMRFP deja, pues, sin expresar si los mecanismos de consolidación del grado personal de los funcionarios públicos, la baremación de los méritos para los concursos de provisión de puestos de trabajo, los modos de promoción por acceso restringido a Cuerpos distintos de los de procedencia, la superación de cursos de formación o perfeccionamiento, la propia descripción y valoración de los puestos de trabajo, y aun la propia estructuración en cuerpos, responde más bien a necesidades subjetivas de la organización administrativa (carrera administrativa «de» los funcionarios), o más bien a requerimientos objetivos de la propia Organización administrativa a la que sirven. Mucho menos deja aclarado si la carrera es algo que concierne sólo a los funcionarios y no a los laborales. O si la carrera, admitida que sea, tiene un final, y si es imaginable en todos los puestos o Cuerpos (criterio mixtificado de los aspectos objetivos y subjetivos de la Organización). O si, finalmente, la Administración puede y debe soportar una demanda infinita de exigencias de formación y progreso profesional, y debe esperarse en hipótesis una respuesta continuada de aceptación de las demandas de autorrealización de los titulares de sus puestos, y de los colectivos implicados en la gestión de los intereses públicos.

La misma falta de regulación pormenorizada y exención de respuestas a las grandes preguntas sobre la carrera administrativa, padece el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Pro-

una de sus partes caminen en una perfecta armonía hacia el fin propuesto, y deseando Su Majestad que en la carrera de la Real Hacienda haya como en todas las demás un cierto tiempo de preparación y prueba, en que los aspirantes a sus empleos acrediten las buenas disposiciones, méritos y conocimientos que tengan para su desempeño, haciendo cesar el error en que muchos se hallan de que en obteniendo el nombramiento para cualquier destino ya se tiene toda la aptitud necesaria para servirlo (...) [y para ser] admitidos en dicha carrera...

2.º Los ya empleados no podrán pasar de la clase en que están a otra superior, aun cuando les corresponda por escala, sin sujetarse a la calificación de su capacidad (...) y resultar de ella su aptitud. Por clase superior se entenderá el pasar de la de Meritorio a Escribiente, de ésta a la de Oficial y de Oficial a Gefé; pero no cuando el ascenso sea dentro de la misma...»

El *Real Decreto de 4 de marzo de 1866*, aprobatorio del Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública, en desarrollo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 25 de junio de 1864, opta por el sistema de escalafonamientos de los funcionarios (art. 54), no sin antes expresar que

«... el Gobierno de V. M. ha desarrollado las disposiciones legales vigentes en el adjunto Reglamento orgánico de las carreras civiles, y las ha complementado de una manera restrictiva, conforme, en general, con la opinión emitida por el Consejo de Estado en pleno en cuanto ha creído eficaz para que el favor ceda de una vez el puesto a los merecimientos y servicios para que sean preferentemente atendidos los cesantes que disfruten del sueldo del Estado; para que el ingreso en la Administración sólo se logre con títulos académicos que supongan conocimientos adquiridos o previo examen que acredite suficiencia, y para dar garantías de estabilidad a los funcionarios que hayan justificado en cierto número de años su laboriosidad y su honradez, dejando, sin embargo, espedita la acción de los Ministros responsables en las categorías más elevadas, cuyos individuos deben hallarse siempre identificados con las miras y los propósitos del Gobierno...».

moción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado, Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre (RGPPT). Sigue los pasos de la Ley que desarrolla, y anuncia en su exposición de motivos, que al establecer un sistema objetivo de provisión de puestos de trabajo, se fundamenta adecuadamente la «carrera» administrativa. En su capítulo V va a aludir expresamente a la carrera y «promoción profesional». La tipología de supuestos que se consagra en ese articulado (arts. 24 a 30) se refiere a la consolidación de grados personales en función de los niveles de los puestos de trabajo, su abanico de niveles y su adscripción por grupos de titulación, con mención expresa de la trascendencia hipotética de la superación de ciertos cursos de formación, en orden a la habilitación del desempeño de puestos de trabajo correspondientes a los tramos superiores de los intervalos de niveles asignados.

Niveles y cursos que posibilitan la consolidación de grados. Esa es la «carrera» a que se refiere el RGPPT, en la interpretación hecha por él mismo del artículo 21 de la LMRFP, que sólo se refiere a la «promoción profesional».

Como es de ver, poco rigor puede esperarse del propio desarrollo reglamentario hecho por la normativa estatal.

Todo ello ha tenido trascendencia, sin embargo, para la regulación autonómica.

La misma oscilación de contornos en los conceptos básicos que constituyen el entramado de la regulación estatal se trasladan a la legislación autonómica; bien es verdad que en algunos casos se ha hecho un esfuerzo legislativo considerable de aclaración y sistematización de elementos indispensables para un principio de carrera administrativa. Toda esa mejor elaboración legislativa no ha disipado, sin embargo, las aporías fundamentales que son el punto de partida de la ordenación de personal de las Comunidades Autónomas.

He aquí algunas de ellas.

2. CARRERA COMO PROGRESO JERARQUIZADO EN LA ADMINISTRACION

La regulación actual en la legislación estatal y en la legislación autonómica sugiere implícitamente un punto de partida: la carrera es un proceso ascendente de mejora ininterrumpida en la vida profesional de los funcionarios, al que se tiene un derecho subjetivo. Es, pues, un «acrecentamiento» (4).

(4) El «acrecentamiento», como pauta de desarrollo en la vida profesional de los empleados públicos, no sólo está implícitamente admitido (e infructuosamente cumplido) en la legislación autonómica actual, sino también en la legislación histórica española sobre provisión de ofi-

Dos datos fundamentalmente contradicen esta suposición: uno es que el ingreso en esa carrera administrativa no se hace a la Administración directamente, sino a los Cuerpos en que se agrupan los funcionarios (5). Luego, el ámbito funcional del Cuerpo de ingreso marcará el techo de posibilidades profesionales de los individuos. Ello no se contradice con las matizaciones a esta filosofía fundamental (turnos de promoción interna o movilidad inter Administraciones públicas generalmente reconocidos (6)). Otro es que la limitación en treinta nive-

cios, una vez que la Administración regia adquiere un desarrollo imperial. Así es de ver que la regulación «de la provisión de oficios» en la legislación tardía sobre jurisdicción y dominio de las Indias Occidentales incorpora claramente las ideas de mérito, premio o gratificación por los oficios prestados en la «carrera» efectuada al servicio de la Real Corona, en los esquemas admisibles en los siglos XVII y XVIII. Ello se manifiesta, por ejemplo, en la *Ley xxxxij* (42) de Madrid, dada por Felipe III el 3 de junio de 1620:

«Declaramos, Que los servicios hechos en la Carrera y defensa de las Indias, se deven reputar por hechos en ellas para ser premiados en oficios y cargos.»

O la del mismo Monarca y Villa dada en 30 de enero de 1618 (*Ley vj* (6):

«Ordenamos, Que el que huviere tenido oficio no pueda ser promovido a otro, sin haver dado residencia del primero, y todos los demás, que huviere servido, de que ha de constar por testimonio, y de haver dado cuenta de los que fue a su cargo, y procedido de forma, que merezca nuestra provisión y acrecentamiento, y así se declare en los pareceres, que dieren nuestras Reales Audiencias...»

Cfr. el Título Segundo del Libro tercero de la *Recopilación de las Leyes de las Indias de 1681*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1973.

En diferente lenguaje, pero con el mismo sentido de nutrición incesante de beneficios profesionales, en un abanico de contenidos que reproducen los esquemas de la LMRFP, se pronuncian las EEMM de las Leyes de Función Pública de *Castilla-La Mancha* («... los grandes temas fueron siempre la estabilidad, la promoción, la carrera profesional, los derechos y deberes de los Cuerpos y Escalas...»), *Valencia* («... la clasificación, finalmente, constituye un factor esencial en la provisión de los puestos de trabajo, al determinar los requisitos de éstos y fundamentar así la carrera administrativa y la selección de personal de otras Administraciones...»), *Andalucía* («... el mejor estímulo es la carrera (...) el acceso tiene lugar de ordinario a través de los niveles ordinarios de cada Grupo o Cuerpo, que será el escalón inicial de la carrera posterior de cada funcionario...»), *Castilla y León* («... se asegura la adecuada carrera administrativa y la promoción interna de los funcionarios...»), *Asturias* («... con relación al personal funcionario se establece la obligación (...) de facilitar su promoción interna (...) la promoción del personal laboral se remite, en cambio, a lo que dispongan los correspondientes convenios colectivos de aplicación...»), *Murcia* («... contiene, además, un avance importante en materia de carrera y promoción interna (...) la clasificación de los puestos en niveles y la asignación y consolidación del grado personal en función del puesto o puestos desempeñados, establecen un principio de ordenación de la carrera administrativa...»), *Madrid* («... la carrera administrativa se monta mediante el sistema que parte del respeto al grado personal y la posibilidad de la adquisición de los grados superiores, de un mecanismo riguroso de provisión de puestos de trabajo, de la atención a la promoción interna entre Grupos y Cuerpos y a través de la denominada movilidad administrativa...»), etc.

(5) Es patente la contradicción existente entre los artículos 18 y 19 de la LMRFP y la letra y el espíritu que anima el *Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado* (RGIAP). Concretamente, el artículo 18 promete una Oferta de Empleo elaborada por la Administración en su conjunto y quiere sugerir que el ingreso se efectúa a la Organización y no a las agrupaciones concretas de funcionarios. El artículo 4.º y el capítulo I del RGIAP ya deja bien determinado que el ingreso se efectúa sistemáticamente a las plazas vacantes en los Cuerpos y Escalas que existan en el momento del anuncio y realización de las correspondientes convocatorias de la respectiva Oferta de Empleo, apurando una de las posibles tendencias legales ya contenidas en la propia LMRFP de atormentada historia.

(6) Artículos 17 y 21 de la LMRFP. Así trasladados a la legislación autonómica, verbigracia:

Artículo 58 de la *LFP de Castilla-La Mancha*; artículo 46 de la *LFP de Murcia*, sobre «promoción interna», o también sobre «movilidad»; artículo 28 de la *LFP de Cataluña*, y artículo 19 de la *Ley de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de Aragón* de 20 de febrero de 1986.

les de clasificación de los puestos de trabajo limita cuantitativamente tanto los mecanismos de consolidación de los grados personales, cuanto las remuneraciones a percibir. Consecuentemente existe una mayor expectativa de progreso teórico en los individuos que ingresan a los respectivos cuerpos por los niveles mínimos, que los que están posicionados en los niveles máximos. Esto, que puede parecer un requerimiento impuesto por la realidad de la vida profesional, se transforma rápidamente en un problema insoluble para el sentido de la «carrera» administrativa, si la permanencia en esos «techos» se prolonga excesivamente. Ya que para los cuadros directivos profesionales su carrera se percibe como una carrera sin desenlace profesional, como carrera a ninguna parte.

Un tercer elemento de contradicción no menos desdeñable es que esa carrera, ya lastrada, ni siquiera es ofrecida a los colectivos que se mueven en el ámbito de una fuerte especialización de funciones o de regímenes estatutarios. Es el caso de los funcionarios integrados en cuerpos específicos (letrados, ingenieros superiores, o técnicos, docentes universitarios o de Enseñanza Secundaria, médicos, asistentes técnicos sanitarios, agentes forestales, etc.), o muy imperfectamente, solamente a través de mecanismos retributivos casi menesterosos (como trienios, premios de antigüedad o constancia, o similares). Y sin duda que es extraordinariamente más complicado establecer una jerarquización especializada, incompatible además generalmente con las responsabilidades profesionales que los distintos titulados del ramo correspondiente tienen reconocidas legal y socialmente; pero ello tampoco es óbice para que se haya de afirmar que la carrera, como proceso de mejora profesional está limitado de partida para los colectivos especialistas. Lo cual, ciertamente, no deja de ser fuertemente paradójico. Como paradójico es también que las leyes autonómicas, junto con la estatal, guarden silencio sobre la «carrera» de los colectivos dependientes en régimen de derecho laboral. A pesar de entenderlos comprendidos en el ámbito de regulación de su función pública (7).

El hecho de que este tipo de regulaciones se encomiende por lo general a los convenios colectivos de aplicación o a las Ordenanzas donde existan aún, no deja de evidenciar que las leyes de función pública han abandonado el sentar criterios de analogía en los tratamientos impartidos a los distintos colectivos. No basta, como es obvio, afirmar que el principio de igualdad de trato entre los distintos colectivos debe

(7) Artículos 3 de la LFP de *Castilla-La Mancha*; 2 de la LFP de *Cataluña* (aunque matiza: «solamente en aquellos casos en que se haga referencia expresa al mismo»); 1 y 2 de la LFP *Valenciana*; 16 de la LFP de *Andalucía*; 3 de la LFP de *Castilla y León*; 3 de la LFP de *Asturias*; 4 de la LMFP de *Aragón*; 3 de la LFP de *Murcia*; 3 de la LFP de *Navarra*; 2 de la LFP de *Canarias* (solamente en los «Preceptos que en esta Ley expresamente se les dedica»), y 5 de la LFP de *Madrid*.

presidir la regulación de ésta u otra problemática del personal autonómico, pues es sabido que ello no impide la desigualdad efectiva de trato, en base a supuestos de hecho diferenciados, según sólida doctrina del Tribunal Constitucional (8). Se debería haber instrumentado una regulación de respuesta a las similitudes o diferencias de la carrera profesional de ambos colectivos. Salvo, claro es, que otra suposición latente es que tales colectivos no puedan realizar verdaderamente carrera «administrativa» o que para hacerla hayan de transmutar su relación jurídico-laboral en funcionarial.

Todo ello plantearía entonces cuestiones que deben resolverse, antes que al hilo de la carrera administrativa, con ocasión de los puestos de trabajo y su adscripción a unos y otros colectivos estatutarios; pero lo cierto resulta ser que de los dos factores más importantes en el desarrollo profesional de los individuos, acceso y carrera, ambos quedan segregados de la legislación de función pública de las Comunidades Autónomas, como antes lo fueron en la del Estado.

2.1. Carrera como política de respuestas de la Organización

Una vez que se constata que la posibilidad de la carrera administrativa está configurada primordialmente para ciertos colectivos de funcionarios cuyas funciones vienen imaginadas de forma generalista, antes que especializada, la segunda aporía consiste en dilucidar si la Administración funciona como Organización eficiente que pueda suministrar las ofertas a la demanda de carrera corporativa, desde una perspectiva primordialmente jurídica, puesto que es el «derecho administrativo» el que ha de definir el marco de situaciones jurídicas, derechos y deberes de los funcionarios públicos. En esto también son coincidentes las leyes autonómicas (9).

En la Teoría de la Administración de Empresas, de donde tanto ha bebido la doctrina estudiosa de los comportamientos burocráticos, suelen señalarse como elementos integrantes de cualquier ascenso en carrera los siguientes: recompensa financiera, poder de influencia y prestigio del cargo que se desempeña en la organización gerencial (10).

(8) Así cuando se establece en el artículo 101 de la LFP de *Cataluña* que el personal laboral «será retribuido de conformidad con la legislación que le es propia, pero se procurará, mediante convenio marco, la igualdad de retribuciones para las tareas que supongan unas mismas condiciones de preparación y unas mismas funciones».

Precepto análogo a otros dispersos en algunas leyes autonómicas.

(9) Artículos 3 de la LFP de *Castilla-La Mancha*; 4 de la LFP de *Cataluña* (dice «Derecho público»); 3 de la LFP *Valenciana*; 16 de la LFP de *Andalucía*; 4 de la LFP de *Castilla y León*; 5 de la LFP de *Aragón*; 3 de la LFP de *Murcia*; 5 de la LFP de *Navarra* (y matiza; «y regulada estatutariamente»); 11 de la LFP de *Canarias*, y 26 de la LFP de *Madrid*.

(10) Cfr. KOONTZ y O'DONNELL en su *Curso de Administración moderna*, Ed. Castillo, Madrid, 1967, pp. 444 y ss.

En cuanto al primero, la Administración tiene gravísimos condicionantes del que carece la empresa privada. No el menos importante es que no administra recursos propios, sino recursos ajenos, por lo que la política retributiva está fiscalizada por el Parlamento Nacional o por los Regionales, que son fuertemente fiscalizados por el Ejecutivo estatal a estos efectos. Así, las retribuciones del personal de las Administraciones sigue la lógica presupuestaria, pero no la de mercado, y por ello carecen de competitividad. La evidencia de ello me disculpa de ulteriores fundamentaciones. Sólo procede recordar que el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 28999, de 25 de octubre de 1962, emitido con relación al anteproyecto de Texto Articulado de la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, ya señaló que el valor adquisitivo de la escala de sueldos de aquel entonces se había situado en la vigésima parte, con relación a los fijados en el Decreto de Bravo Murillo de 18 de junio de 1852. La situación actual (11) ha debido ser tan

(11) De modo que aún puede leerse:

«... Las cantidades que se perciben por complementos no responden sustancialmente a los presupuestos funcionales que han previsto las leyes para su percepción (...) la individualización de los complementos es totalmente desproporcionada —y hasta podría decirse independiente— con la valoración objetiva de los presupuestos normativos (...) la cuantía de los complementos no guarda proporción con la jerarquía de los Cuerpos (...) aun actuando en condiciones de trabajos similares, el total de las retribuciones de los individuos de un Cuerpo, puede ser muy diferente al de individuos de otro Cuerpo con el mismo coeficiente (...) e incluso Cuerpos situados en un orden inferior totalizan cantidades mucho más elevadas que las de otros con un coeficiente de orden superior...»

Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro, en *La retribución de los funcionarios en España*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1967, pp. 402 y ss. Ahora, claro está, son las relaciones de puestos de trabajo las que han recogido esta carga antes imputada sin más a los Acuerdos de las Juntas de Retribuciones y organismos similares.

Concretamente el fenómeno se mantiene, porque, como el mismo NIETO ha recordado, el funcionario «ha perdido sus ventajas retributivas por los menos en los escalones superiores e inferiores (...) porque las tasas de crecimiento antiinflacionario son más reducidas para los funcionarios que para los trabajadores (...) y ello aunque este tema de las retribuciones comparativas con el sector privado es enormemente resbaladizo, puesto que, salvo excepciones (la mecanógrafa, el arquitecto), no existen equiparaciones fiables entre los cargos de la Administración Pública y los puestos de trabajo de las empresas privadas». Cfr. su *Organización del desgobierno*, Ariel, 1984, pp. 104 y ss.

El fenómeno descrito debe ser *permanente*, porque ya expresaba John KENNETH GALBRAITH en 1958, con una claridad meridiana imposible de oscurecer, en la cita que merece, lo siguiente:

«... Los que reciben sus ingresos del tesoro público también se ven destinados con toda probabilidad a padecer durante una inflación. Como todos los demás experimentan una elevación de los precios. Debido a muchas razones, es casi seguro que sus ingresos se retrasarán respecto de aquéllos (...). No todos los que prestan servicios profesionales resultan perjudicados. Algunos grupos pueden determinar sus propios precios y se encuentran en condiciones de obtener una rápida ventaja del aumento general de los salarios monetarios y de la demanda para poder así elevar sus propias facturas e ingresos. Los abogados y los médicos se encuentran normalmente dentro de esta categoría. Existen otros además de ellos. En 1942, unos ciudadanos agradecidos y muy preocupados, recompensaron a sus soldados, marinos y aviadores, con un cuantioso aumento de sus pagas. En la densa ciudad de Honolulu, las prostitutas, respondiendo rápidamente a este progreso en los ingresos de los salarios, elevaron el precio de sus servicios. Eran

acuciante que las leyes autonómicas y la estatal han sentado unos principios de reforma retributiva. Esta reforma retributiva, goza de la rigidez estructural de los puestos administrativos. Y sólo contiene un factor diferenciador teórico de la retribución estandarizada: el complemento de productividad. Sin embargo, ni la productividad es general, ni para todos los Cuerpos, ni es fácilmente cuantificable en los casos establecidos, por lo que sólo opera como estímulo para quienes la perciben en tanto que la perciben, puesto que no es consolidable (12).

Es, además, en su caso, objeto de negociación sindical, por lo que escapa del entero control del directivo de la Administración y, por tanto, de su otorgamiento como incentivo de actividad a sus subordinados. Todo esto dificulta que se pueda conceptuar como un instrumento de respuesta económica, técnicamente eficiente, para la carrera administrativa.

Con todo, el sistema retributivo anunciado por la LMRFP, y que es mixtificación de las condiciones subjetivas del funcionario y de las objetivas de los puestos, ha sido reproducido por las Comunidades Autónomas (13).

A pesar de las limitaciones presupuestarias, la Organización administrativa puede establecer pautas retributivas significativas para algunos colectivos de su personal. Las leyes de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas fijan criterios generales que no suelen evidenciar la calidad distributiva de los distintos conceptos retributivos por agrupaciones de funcionarios. Salvo algunas discrepancias notorias, y que obedecen al éxito de ciertas presiones corporativas, que hacen primar las retribuciones de unos sobre otros sin justificación posible (14), lo cierto es que el sentido de la calidad de esas

aquellos unos tiempos en los que el volumen creciente de producción daba lugar a una reducción en sus costes unitarios medios. Sin embargo, en este caso las altas autoridades militares, profundamente molestas por lo que consideraban un aprovechamiento indecoroso, inhumano e indecente, ordenaron que se volviese a la tarifa anterior.

En un mercado libre, en una era de inflación endémica, es sin disputa mucho más provechoso, en términos crematísticamente puros, ser un especulador o prostituta que ser un profesor, un predicador o un policía. Tal es lo que la sabiduría popular denomina la estructura de los incentivos...»

Cfr. su obra *La sociedad opulenta*, trad. de Ed. P. Agostini, Madrid, 1984, pp. 191, 225 y ss. (sobre el original: *The Affluent Society*).

(12) Esta regulación retributiva es también repetida en la legislación autonómica por aplicación del artículo 23 de la LMRFP. El artículo 31 de la *Ley de Presupuestos Generales del Estado* para 1988, de 23 de diciembre de 1987 (LPGE), matiza que en tal complemento de productividad, que en principio está configurado para retribuir el especial rendimiento, la actividad o dedicación extraordinaria de ciertos puestos de trabajo, han de introducirse criterios de «homogeneización».

(13) Son todos ellos supuestos de traslación de la legislación estatal, ya que el artículo 1.3 de la LMRFP los tipifica como regulación básica del Estado.

(14) Testimonio de ello se concreta en el comportamiento de la LPGE y su repercusión en la política retributiva autonómica. No sólo se vincula el esquema retributivo al tenor impuesto por la normativa general, sino también las peculiares discriminaciones históricas pueden verse

retribuciones ha de averiguarse desde las relaciones de puestos de trabajo, allá donde están publicadas. Ya que aunque la tipología es universal, en cuanto a los *nombres* de los conceptos retributivos, lo que varía enteramente son los niveles de complemento de destino reconocidos a análogos puestos, la cuantía de los complementos específicos, y, por supuesto, el régimen de productividad concedida.

He aquí, pues, que aun con unos mismos incrementos anuales presupuestarios reconocidos, en los respectivos Capítulos de gastos de personal de las Administraciones públicas, pueden conseguirse verdaderamente situaciones retributivas enteramente divergentes. Especialmente si se han dictado las obligadas plantillas presupuestarias (15). Al recibir éstas la fuerza de la Ley Regional de Función Pública correspondiente, o la correlativa de su Ley Anual de Presupuestos a la que desarrollan, pueden introducir ajustes fulminantes en el esquema retributivo de la carrera administrativa. Y ello aun respetando los intervalos de niveles a que obliga el artículo 25 del RGPPT, según grupos de clasificación.

En cuanto al poder de influencia que la Organización confiere a sus funcionarios como respuesta de promoción profesional es también enormemente divergente. Depende del ámbito de Administración en que el Cuerpo esté adscrito, y el grado de jerarquización que de él dependa. Naturalmente todo ello referido a la cuota de poder interna que la Organización garantiza. Poder «burocrático» antes que poder «social», no siempre ligado al mismo. Pues el grado de influencia social es inherente a cargos burocráticos dotados de poder normativo (por ejemplo, Direcciones Generales) y ocasionalmente es un efecto inherente a la jerarquización organizativa, mientras que en otros casos, es un efecto del puesto en sí y no de la jerarquización orgánica y del servicio confiado (juez o profesor de una institución, por ejemplo).

En este ámbito tienen también las Administraciones Autonómicas una capacidad de respuesta limitada, que ha de hacerse por un cami-

recibidas, con matices, en las políticas de retribución autonómicas. Los artículos 28 y 31 de la LPGE expresan bien claramente lo que se dice, al regular, de acuerdo con otras disposiciones, las retribuciones, verbigracia, del personal docente (Disposición Adicional Quinta), o el personal docente «no» universitario, o el régimen singular de complementos específicos y «atención continuada» (Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre), de determinados colectivos, y no de otros, del personal de la Seguridad Social (art. 43 LPGE), o el régimen relativo a los funcionarios de los Cuerpos Sanitarios Locales (art. 44 LPGE), entre otros muchos casos.

(15) En tales supuestos las plantillas presupuestarias, si es que existen, pueden introducir esquemas retributivos paralelos a los previstos legalmente, de signo divergente. Ello ocurre, verbigracia, si se generaliza de entrada un NCD considerablemente más alto que el mínimo de los previstos en los intervalos correspondientes de los Grupos de clasificación de Cuerpos (NCD 10 para el Grupo D, NCD 18 para el Grupo B o NCD 20 para el Grupo A). Estas pautas de comportamiento posibilitan desde luego un margen de elasticidad importante en la «ejecución» de las políticas retributivas formalmente obligadas por los preceptos básicos del Estado (cfr., verbigracia, «Plantillas presupuestarias de la Comunidad de Madrid para 1988»; Anexo de personal a su LPGE para 1988, artículo 11, BOCMA de 30 de diciembre de 1987).

no alternativo: por definir legalmente qué puede ofrecerse por la Organización en la tipología de puestos de trabajo, que garantice un aumento de poder burocrático, congelando esta definición en la ley, o dejar a las descripciones de puestos esta oferta y la calidad de su permanencia. Las dos soluciones pueden encontrarse en la práctica de la legalidad sobre función pública, que pasa por dos vectores de definición: establecer el meridiano de los puestos directivos y establecer la forma de su provisión: acreditada o designada libremente.

Es aquí donde se evidencia un comportamiento fundamentalmente anómalo en la regulación autonómica. Y consiste en que tanto la definición de puestos directivos cuanto su forma de provisión se ha efectuado de forma apriorística, convencional, de modo que los nombres de los puestos no revelan la *sustancia* directiva que pretenden. Sólo ello explica que existan centenares de Jefaturas por cada Comunidad Autónoma, y aun decenas de Direcciones Generales o puestos asimilados. Y lo mismo sucede en la Administración del Estado, dotada, además, de Subdirecciones Generales o puestos asimilados, dentro o fuera de las líneas jerárquicas correspondientes. Sucede, además, que la definición de si tales Jefaturas nominales han de ser cubiertas o no, en función de méritos profesionales acreditados, o por libre designación, se revela también como cuestión de pronunciamiento apodíctico, no discutible según las incidencias de cada organización administrativa.

Esta rigidez extraordinaria, de un lado, y aquella complacencia nominalista, de otro, hacen intraducible el lenguaje en que se concreta la organización administrativa, y su régimen de provisión de puestos, a un lenguaje dictado por los requerimientos de gestión que la realidad cultural demanda actualmente a las Administraciones Públicas.

No hay que buscar más fundamento lógico organizativo a que en alguna ocasión se defina legalmente que los puestos de trabajo con jefatura en la estructura orgánica de la Administración son las Jefaturas de Servicio, de Sección y de Negociado (art. 33 de la LFP de Castilla-La Mancha, de 26 de junio de 1985), o que los puestos de jefe de negociado, sección o servicio se proveerán por concurso (art. 47 de la LFP de la Administración de la Generalidad de Cataluña de 23 de julio de 1985), o que, contrariamente, se silencien estos aspectos y quede remitida su solución a lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo y las plantillas presupuestarias de la Comunidad Autónoma. Solución ésta mejor en términos organizativos y más discutible en términos de «carrera» personal de los funcionarios (arts. 15 y 43 y sigs. de la LFP de la Comunidad de Madrid de 10 de abril de 1986). Como se ve, las matizaciones efectuadas por la legislación autonómica frente a lo previsto por el artículo 20 de la LMRFP son cuestiones de grado y no de calidad. Lo mismo daría que se hubieran definido o no, como directivos, otro conjunto de «nombres» de puestos, o se hubiere ele-

vado a un mayor nivel, por ejemplo, el nivel 28, el referente de la provisión por concurso de méritos. La lógica de la Organización está, en buena medida, ausente de todo ello. Otra lógica parece presidir esta regulación. Se pretende con ella garantizar una estabilidad de grados personales y una imposibilidad de remoción por decisión del responsable último de la organización. Esto se contrapesa a su vez con que en algunas ocasiones se declara que la ocupación de un puesto de trabajo determinado «no constituye un derecho adquirido», y cabe, en consecuencia, un traslado forzoso (art. 56 de la LFP de la Administración de Castilla y León de 27 de diciembre de 1985), o que la permanencia en el puesto se garantiza como derecho, «en tanto que las necesidades del servicio lo permitan» (art. 70 de la LFP de la Administración del Principado de Asturias de 26 de diciembre de 1985).

El mismo sistema de pesos y contrapesos entre criterios organizativos y subjetivos puede evidenciarse en otras leyes autonómicas. Lo cierto es que no resulta un equilibrio articulado de principios gerenciales complementarios, sino una yuxtaposición de figuras ajenas a las necesidades que demandan los servicios que la Administración gestiona. Especialmente en aquellos servicios que presentan un extraordinario interés social.

Este interés social es el que sirve de alimento a otro posible estímulo con que cuenta la Organización para instrumentar las respuestas no monetarias al progreso de la carrera administrativa. Se trata del reconocimiento al prestigio social que determinados puestos demandan. Curiosamente aquí acontece una inversión de fenómenos esperados. Los puestos burocráticos, es decir, los de menor incidencia colectiva son, en general, los menos considerados socialmente, aunque los mejor retribuidos internamente por las Administraciones que siguen la pauta de la Administración Central del Estado. La explicación es, una vez más, exenta de racionalidad gestora, y han de rastrear en las facilidades domésticas para la autogratificación de los colectivos que propician la preparación de los presupuestos públicos. Ha sido puesto de manifiesto en varias ocasiones (16). Lo cierto es que nada impide a la

(16) Cfr., verbigracia, la crítica efectuada por BAENA DEL ALCÁZAR, M., al predominio de dominación de unos Cuerpos sobre otros en su *Curso de Ciencia de la Administración*, Ed. Tecnos, Madrid, 198..., pp. 347 y 451; la apropiación de funciones que se expresa incluso en la apropiación de los «nombres» de la actividad de la Organización administrativa, ya claramente permitida en los artículos 23 (Cuerpos Generales) y 24 (Cuerpos Especiales) de la LFCE de 1964, antes que en la LMRFP, es consecuencia obligada del ingreso en los «Cuerpos» y no en la «Administración».

La proyección del esquema dominical («toma de posesión», «en propiedad», y análogos), válido para explicar la relación de un titular con su «puesto» de trabajo, introduce las perversiones típicas de corporativismo, cuando se extiende a la función atribuida a una agrupación de funcionarios. Cuanto más abstractas y más extensas son las atribuciones corporativas, tanto mayor grado de presión interesada se produce en el seno de la Organización.

En tal sentido es evidente que la legislación autonómica presenta un mayor grado de flexibilidad que la legislación estatal, por su mayor liberación de los intereses creados.

Administración propiciar o regatear ese prestigio social a sus funcionarios. Frecuentemente no depende además, de ella, aunque sí la facilitación de los medios en que se imparte la función pública reconocida socialmente. Con lo que la estimulación en la carrera administrativa opera a través de demandas indirectas sobre mejora del entorno de los puestos, pero no *de los puestos mismos*. Mejoras mínimas del entorno del puesto, hipótesis prevista, por ejemplo, en el artículo 79 de la LFP GC, al establecer que la Generalidad de Cataluña «velará de forma especial por la seguridad e higiene en el trabajo de todo el personal». Ello se tipifica como un «derecho» del personal dependiente. Más claro aún es el artículo 71.g) de la LFP PA, que establece que los funcionarios de la Administración del Principado gozan, entre otros, del derecho a la garantía de unas «condiciones de trabajo que cumplan todos los requisitos previos en la norma reguladora de la seguridad e higiene en el trabajo». O cuando se garantizan medidas de protección indirecta de los funcionarios en el desarrollo de sus servicios de conformidad «... a la consideración social debida a su jerarquía y a la dignidad del servicio público...», según, en este caso, establece el artículo 76 de la LFP GC.

Este tipo de estimulaciones indirectas podrán tener o no una efectividad real en la mejora del rendimiento de los individuos en los puestos de trabajo, pero encubre, frecuentemente, derechos públicos subjetivos que se sustentizan legalmente fuera del ámbito conceptual de la carrera administrativa. El derecho de la seguridad e higiene en el trabajo o las mejoras sociales a que se refieren otras leyes estatutarias autonómicas como complementarias del sistema de la Seguridad Social, no pueden evidentemente entenderse como una forma normalizada de hacer «carrera» en la Administración. Ello a pesar de que se instrumenten desde la perspectiva del «reconocimiento social» o de la «dignidad» de las funciones que realizan los colectivos de personal en los puestos de trabajo administrativos.

2.2. Carrera y sensibilización a los fines de la Organización

He aquí uno de los aspectos más silenciados de la legislación estatal y de la legislación autonómica. Es explicable que sea así porque tienden a confundirse los objetivos políticos con los fines de la Organización. Una vez que se confunden, las alternativas de regulación se en-

Aún es pronto, sin embargo, para poder enjuiciar en términos sociológicos y jurídicos, si la misma tipología de dominaciones domésticas es reproducida en el entorno autonómico. Entre otras razones porque las primeras energías normativas han ido destinadas a poner «orden» dentro de las fuertes *tendencias entrópicas* de los colectivos de personal transferidos a las Comunidades Autónomas, y los que ellas mismas han comenzado a seleccionar directamente.

rarecen extraordinariamente y sólo se vislumbra la carrera administrativa como un cauce de limitación a los poderes de libre designación de los responsables políticos, incluso a través de la fijación abstracta de porcentajes. Por muy admirable que esta solución pueda parecer, la encontramos tipificada en el artículo 17.5 de la LFP de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ahí se dice ciertamente:

«En las relaciones de puestos de trabajo, al menos el 70 por 100 de los mismos, deberán ser calificados como de provisión mediante el sistema de concurso.»

Como es evidente, la racionalidad resultante del análisis previo de los datos de la actividad de la Organización que lleva a la regulación de ese porcentaje, brilla por su ausencia.

Pero es consecuencia de lo que se viene diciendo: que la carrera administrativa se afianza a expensas de la Organización gestora y en contra, frecuentemente, de las directrices de mando. Eso explica que las regulaciones de la carrera administrativa se apoyen en declaraciones previas del legislador autonómico que enfatizan la «neutralidad» y «objetividad» de la actuación administrativa (17). Es de notar que esta objetividad no se le exige al funcionario en el desarrollo de su vida profesional, en el marco de su carrera, respecto del público, sino que se le asegura respecto de sus superiores jerárquicos. Cuando se le pide objetividad, se le exige como deber abstracto desconectado de su carrera administrativa (18). La reacción contra los temores del *spoils system* o conductas de condena al ostracismo, están presentes en el tratamiento de algunas previsiones concretas sobre la carrera administrativa. La ocurrencia de los porcentajes de la estabilidad de los puestos por concurso de méritos es, simplemente, una de ellas.

Ni la legislación autonómica ni la estatal establecen la vinculación del progreso en carrera con el grado de identificación de los fines de la Organización. La complejidad de las finalidades a que la Administración sirve no se disipa por el hecho de definir las como públicas o como «intereses públicos o generales, o comunes». Siempre hay una precisión de materias, en las que estos intereses operan, y estas materias se confían a la gestión de unos responsables, que deben concretarlas en objetivos, cuantificados o no, pero en todo caso concretos. A

(17) Cfr. Las EEMM de las Leyes de Función Pública de Aragón («... función pública profesionalizada e imparcial que se ordena en base a los principios de mérito y capacidad...»), Castilla y León («... el correcto establecimiento de una carrera administrativa de manera que el personal de la Administración de la Comunidad sirva a la misma con imparcialidad, profesionalidad y eficacia. Para ello se precisa que en los procesos de selección, acceso y promoción, así como en el ejercicio cotidiano de la función pública, se cumplan los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de las actuaciones...»), entre otras.

(18) Así en los artículos 100 de la LFP de Castilla-La Mancha, y 86.b) de la LFP de Cataluña.

ello intentan subvenir técnicas de organización como el listado de objetivos en los presupuestos por programas de actividad. Sean o no criticables las fórmulas empleadas para medir y planificar anualmente la actividad de la Organización administrativa, lo cierto es que la preocupación por ordenar la actividad existe, y no encuentra su correlato en las leyes de función pública autonómicas.

Sólo aparecen previstos unos instrumentos de heterovinculación abstracta con los fines generalísimos de las Administraciones Públicas, en la medida que se exige a los funcionarios el requisito previo del juramento o promesa de cumplimiento estandarizada de cumplir la Constitución o las leyes, como prevén comúnmente las leyes autonómicas (salvo el caso del art. 59 de la LFP GC, que omite la referencia expresa a la Constitución). Y luego se exige cumplir las leyes y la Constitución fielmente (ahora también en el art. 86 de la LFP GC), cumpliendo específicamente las órdenes recibidas, y transmitiéndolas adecuadamente. Del puesto de trabajo sólo emanan «obligaciones» o deberes de cumplir la «legalidad» vigente, pero no se derivan requerimientos específicos, graduales según la jerarquía de los puestos, a los fines de la organización. Consecuentemente, la propia iniciativa, antes que el cumplimiento de órdenes jerárquicas, es algo prácticamente desconocido como posibilidad legal de gestión en las leyes de función pública autonómicas. O es un tipo de «iniciativas» que se contemplan desde el lado activo de las responsabilidades al público (art. 87 de la LFP GC, o art. 45 de la LFP CV, o art. 79 de la LFP CM, y restantes), encuadradas en la lógica de dar satisfacciones por *deficiencias* de los servicios al público. Es una perspectiva muy próxima a la que se condensa en la institución de la responsabilidad civil de la Administración y sus consecuencias jurídicas. Pertenece, pues, a un orden distinto de consideración de problemas.

Todos estos silencios principalísimos pueden ser entendidos desde la despreocupación absoluta del legislador por concretarse asimismo la definición de los fines de la organización, o desde su desconfianza a la permeabilidad de asunción de aquéllos por su personal, o por ambas cosas juntas. Como mecanismo de compensación correctora, existen previstos los distintos «cursos de formación» en las leyes autonómicas. Pero estos cursos no tienen el mismo significado en todos los supuestos de regulación, y su importancia y su utilidad para los fines de la Organización administrativa son frecuentemente disociados.

2.2.1 *Formación de autosatisfacción profesional*

Pertenecen a este grupo de técnicas de formación todas las actividades facilitadas por la Organización, que no tienen por objetivo el aumento de la cantidad o calidad de los rendimientos de los puestos de trabajo. En este sentido da igual que se tipifiquen como técnicas de formación pactadas a través de mecanismos convencionales, especialmente en el ámbito de la negociación colectiva laboral, o que este tipo de ventajas sean otorgadas como permisos o licencias de formación, reconocidas como derechos de los funcionarios (19). Lo cierto es que las utilidades que esta formación pueda reportar se ordenan a las expectativas personales de mejora del individuo y reportarán, eventualmente, utilidades a otras organizaciones externas a la Administración, o simplemente incrementarán la cultura del beneficiario, sin transferencia de utilidad alguna. A este tipo de formación que no puede denominarse «formación en carrera» responden, sin embargo, algunos preceptos legislativos de la regulación autonómica de función pública, como antes respondía la legislación estatal.

Es forzoso concluir que este tipo de formación no enriquece ni empobrece, por sí misma, el grado de sensibilidad a la percepción de los fines que la Organización administrativa se impone.

2.2.2. *Formación adecuada a las tareas profesionales*

Las «tareas» profesionales, en un sentido administrativo, vienen determinadas con cierta abstracción, en tanto que se definen los cometidos de cada Cuerpo o Escala, por lo que es inexcusable la remisión, en su caso, a leyes organizativas o Reglamentos orgánicos, donde los haya. A situar al individuo en condiciones de responder a sus responsabilidades profesionales se consagran diversas técnicas en la legislación autonómica. En ésta también se detallan pormenorizadamente las contingencias de formación funcionarial, pero no las correspondientes al personal laboral, por las razones convencionales ya analizadas y que explican constantemente esta falta de concreción.

Algunas de estas técnicas no se presentan además como técnicas de formación, sino como técnicas de selección. Especialmente cuando es exigida la acreditación por las convocatorias correspondientes, de conocimientos teóricos complejos, coincidentes o no con las respecti-

(19) Ya como permisos o licencias, al fin, autorizaciones, graciables o regladas para los colectivos de personal funcionario: artículos 74 y 75 LFP de Murcia, o 69-70 LFP de Madrid. La normativa laboral recoge paralelamente fórmulas similares en los Acuerdos o Convenios de aplicación. *Vid.*: artículos 22 del «Acuerdo Marco Laboral» de la Comunidad de Madrid (BOCMA, 1 de mayo de 1985), o artículo 37 de su actual «Convenio Colectivo» de 23 de diciembre de 1987.

vas titulaciones o diplomaturas de las Universidades o Escuelas Técnicas, o de las Instituciones de Enseñanza Media, General Básica o Formación Profesional. Evidentemente no sólo se instrumentan pruebas selectivas complejas (especialmente la oposición o el concurso-oposición), a fin de demostrar el mérito y capacidad de los seleccionados, respetando el principio de igualdad de oportunidades, sino que se aspira a suministrar una formación standarizada, complementaria y previa al ingreso, adecuada a la «plaza» del Cuerpo que se ha obtenido, pero no adecuada al «puesto» de trabajo que se ha de desempeñar en el seno de la Organización. Por ello se puede encontrar prevista la existencia de los conocidos períodos de «prácticas» y la correspondiente situación de nombramientos de «funcionario en prácticas» (20). El pie forzado de la legislación estatal es también detectable en esta solución.

Más interés presentan los cursos de formación previos al ingreso en la carrera administrativa que una cierta corriente de la legislación autonómica ha consagrado.

Así dispone el artículo 37 de la LFP de la Generalidad de Cataluña:

«1. La selección por oposición consistirá en la superación de las pruebas teóricas y prácticas exigidas en la convocatoria pública, adecuadas al ejercicio de la función, así como, en su caso, en la superación en un curso selectivo de formación, cuando se trate de proveer plazas de los grupos A y B...

2. Los programas de las pruebas de selección y en su caso de los cursos de formación, deberán procurar especialmente que las materias exigidas se correspondan con el desarrollo posterior de las tareas a cumplir.»

Consecuentemente con ello, las oposiciones se realizan con el enfoque adecuado a esos cursos de formación, que son cursos selectivos de ingreso, por lo que éstos no deben incluir «materias propias de la titulación requerida como requisito previo, salvo cuando sean necesarias conocerlas con mayor profundidad que la que normalmente se exige para obtener el título» (art. 38 de la misma ley regional). Lo mismo queda previsto para las pruebas selectivas en la modalidad de concurso-oposición, en su caso (art. 41).

Sólo después que se obtiene la condición de funcionarios públicos, y obtenido el destino al puesto de trabajo concreto, se establece un período de prácticas, que varía en relación con el Cuerpo de pertenencia.

(20) Figura que no se recoge en ocasiones: artículo 46 LFP de *Cataluña* (una vez ya obtenido el destino de un puesto de trabajo), artículo 34 de la LFP de *Murcia*; o falta enteramente: LFP de *Madrid*. [Quizá el énfasis puesto en los cursos de formación subsiguientes a estas pruebas, con expresión de si tienen o no carácter selectivo, explique este silencio: artículos 20.b); 23.3; 24 y 45, LFP de *Madrid*].

Compatible con todo ello es la imposición de cursos complementarios de formación, sin carácter selectivo, para los grupos C, D y E, y también para los grupos A y B (caso de no realizarse el selectivo de ingreso ha de entenderse), que se encomiendan a la Escuela de Administración Pública de Cataluña.

Realmente esta legislación supone una reacción evidente a una situación caracterizada por la desconfianza en las titulaciones facultativas y técnicas, especialmente, para situar a los candidatos en los niveles de formación suficiente para desempeñar eficazmente los cometidos de los puestos de trabajo. Supone, además, una reacción contra los mecanismos selectivos tradicionales, que pretendían compensar esta desconfianza, pero enfocaban las pruebas selectivas en orden a cubrir las necesidades abstractas de los Cuerpos, pero no de la Organización; de las plazas de plantilla, pero no de los puestos de trabajo, matiz éste esencial en el giro de esta regulación.

Similar reacción se observa en otras leyes autonómicas (art. 43 LFP de Castilla-La Mancha y art. 9 de la LFP Valenciana, no así, por su mayor vaguedad, en los arts. 39, 41 y 45 de la LFP de la Junta de Andalucía). A veces, el énfasis adjudicado a estos mecanismos selectivos de formación es causa de la diferencia esencial entre ocupar «plazas» de plantilla en los respectivos «Cuerpos» o ser titular de un puesto de trabajo en la Organización, momento que es posterior al ingreso estrictamente considerado (arts. 18, 19, 20 y 31 especialmente, de la LFP de la Comunidad de Madrid).

En ocasiones, los cursos específicos de formación, se incardinan, sin otra lógica que la de coordinación organizativa en las entidades institucionales de formación. Es el caso contemplado en el artículo 97 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, cuando establece:

«Vinculada al Instituto Canario de la Función Pública se crea la Academia de la Policía Municipal que tendrá a su cargo la selección, formación, perfeccionamiento y especialización de las policías municipales de la Comunidad Autónoma...»

Pero esto evidencia un defecto constante: allí donde la función específica de formación se exige para el desempeño de cualquier actividad, abstracción hecha del Grupo de clasificación de los Cuerpos o Escalas, aparece un órgano especializado de formación. Parece que la necesidad crea el órgano. Incluso cuando la legislación lo silencia, el reglamento autonómico da la misma respuesta. Así ocurre con el Decreto 97/1986, de 9 de octubre, de la Comunidad de Madrid, por el que se crea la Academia Regional de Estudios de Seguridad sin conexión a ningún Instituto general de formación, silenciado, por cierto, por su

Ley reguladora de Función Pública, que atribuye las competencias de formación, sin otra matización, a la Consejería de Presidencia (hoy de «Hacienda»).

Lo cierto es que el futuro de estos cursos de formación y su validación científica, están comprometidos en una definición lo más exacta posible de la tipología de «tareas» a las que se refieren los «puestos» de trabajo; y que el alcance de aquéllos es enteramente divergente según que vengan orientados a procurar formación de funciones de Cuerpos o de «tareas» o tipologías de tareas por bandas de puestos de trabajo.

Reflexión aparte merece la política de formación que se considera en la normativa autonómica como posterior al ingreso en los Cuerpos o Escalas de la Administración.

Como ejemplo, que se repite insistentemente en otras regulaciones de Función Pública, se dice en el artículo 86 de la LFP del Principado de Asturias que los «funcionarios tienen el derecho y el deber de adquirir una mayor formación y perfeccionamiento profesional» mediante su participación en los cursos organizados reglamentariamente. La consecuencia de que esta formación esté ausente en el perfil profesional del funcionario puede determinar, legalmente, la imposibilidad de acceder a los puestos de trabajo, en los supuestos «que reglamentariamente se determinen». Dado que esta formación puede ser dispensada indistintamente por el Instituto Nacional de Administración Pública o por otras escuelas o «centros docentes», la diferencia clásica, recordada por William ROBSON entre la adaptación *Training in Civil Service, or Education* (21), queda en la práctica, fuertemente devaluada. De hecho, esta devaluación ya quedó sugerida antes en la configuración nueva de las fórmulas selectivas de acceso. Resulta imposible determinar si la explicación de esta mixtificación de tipos de formación o de perfeccionamiento en las funciones de los puestos obedece más a la pérdida de prestigio de las Escuelas Nacionales de Administración, al fin y al cabo Administraciones Públicas, o a las propias entidades universitarias, ya que no opta en general, la legislación autonómica, de forma clara, por priorizar las responsabilidades de formación en unas u otras; con lo que el llamamiento a las previsiones reglamentarias, y aun a los Convenios de Cooperación, deja abiertas infinitas posibilidades de gestión de la formación en cada una de las 17 Comunidades Autónomas.

No debe olvidarse que la crítica que en su día se formuló a la indeterminación hecha por la LFCE en estas materias (22), debería estar hoy fuertemente mediatizada por la elaboración sistemática de las re-

(21) ROBSON, William, en «The Present State of Teaching and Research in Public Administration», en la colección *Public Administration*, núm. XXXIX, 1961.

(22) En las crudas observaciones efectuadas por VILLAR PALASÍ, J. L.; «Diez años de la Ley de Funcionarios», Civitas, REDA, núm. 2, Madrid, 1974.

laciones objetivas de puestos de trabajo en las Administraciones regionales. Siguen siendo las mismas el vector fundamental de vertebración de toda posible política de formación en carrera, ya que las funciones abstractas de los Cuerpos se concretan en los puestos. Puestos singularizados o bandas de puestos, con menor grado de concreción de tareas. De ahí que sea esencial la descripción, valoración y denominación *ex substantia* de las unidades de producción del trabajo administrativo. En este sentido debe decirse que los procesos de valoración son posibles, debido, entre otros factores, a la permanencia de fines y funciones de la Administración. En consecuencia la excesiva variación de estructuras orgánicas y la alteración sistemática de las descripciones de los puestos de trabajo, allí donde las Comunidades Autónomas han dictado su correspondiente implantación y elaboración, dejan inmediatamente en suspenso la racionalidad estructural acometida y, por tanto, las posibilidades serias de formación directa o indirecta adecuada para los distintos puestos de trabajo.

La mejora de las aptitudes profesionales de los colectivos de personal funcionario y laboral quedan condicionadas en este caso por la validez técnica de las descripciones de esos puestos (*job's description*) (23).

En la medida que se condiciona efectivamente el desempeño de unos puestos de trabajo a los grados de formación recibida lo que indudablemente redobla el interés por una posible «carrera» administrativa, se abre una cascada de interrogantes no sólo organizativos de formación, sino jurídicos en orden a evitar políticas conflictivas de perfeccionamiento. El artículo 4 del Decreto Autonómico 96/1986, de 2 de octubre, de la Comunidad de Madrid, con ocasión de aprobar las relaciones de puestos de trabajo y su valoración, establece que en la organización de los citados cursos de formación que tengan trascendencia como preferencia para concursar a determinados puestos de trabajo, o como promoción interna en la carrera de los funcionarios de la Comunidad de Madrid, se impondrá el criterio «de la igualdad de oportunidades para todos los funcionarios, de modo que la limitación de plazas, cursos o estudios anuales, no determine por sí sola la preferencia en el ascenso profesional del funcionario».

En este caso, la matización efectuada al Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre, RGRP y a su regulación, en cuanto a los méritos preferentes y no preferentes para el desempeño de los puestos de tra-

(23) Es esencial para ponderar el exacto alcance de las relaciones de puestos de trabajo, el análisis pormenorizado de los decretos autonómicos reguladores. (Dec. 96/1986, de 2 de octubre, de la Comunidad de Madrid (BOCMA, 10 de octubre de 1986), Decretos 395/1986, de 26 de diciembre y 60/1987, de 25 de febrero, de la Junta de Andalucía, Decreto 43/1987, de 23 de abril, de la Comunidad de Castilla-La Mancha, o Decreto 37/1987, de 12 de mayo, sobre *Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional* de funcionarios, de la Comunidad de Extremadura.

bajo, parece clara: se trata de frenar las repercusiones de los *atesoramientos* de diplomas por los candidatos a los puestos, impartidos por instituciones desconectadas de forma directa con la política de organización concreta de la Administración Autonómica. Pero junto con ello parece claro también que la dispensación de una política de formación con igualdad de oportunidades, por mucho respeto implícito que haya de suponerse a las diferencias entre Cuerpos, Escalas, adscripciones de puestos y reservas de intervalos de niveles, obliga a cualquier Institución a una política mantenida con toda seriedad, de respuestas incesantes a las necesidades de formación. Ya hemos comentado anteriormente que en la LFP CM no se consagra la existencia de ninguna institución de Administración o Función Pública que tenga a su cargo la formación en carrera de sus colectivos de personal. A pesar de ello no se encuentra otra previsión en la regulación de esta materia que haga alusión, como aquí se hace, a que la formación en todas sus especies de promoción profesional es un *bien escaso* que debe administrarse con algún criterio.

La sensibilización a los fines de la organización es, si cabe, el motivo oculto de las políticas de readaptación, reciclaje o «perfeccionamiento» de los puestos de trabajo. A la postre, los fines de la Organización pueden presentarse en objetivos cuantitativos o cualitativos, por períodos temporales, que permiten concretar las actividades reales («tareas») de los puestos de trabajo. Cuando estos fines son abstractos, y el contenido de los puestos primordialmente rutinarios o rituales, en suma, continuamente repetitivos, acaece la imposibilidad de extender al contenido de las tareas la iniciativa del realizador del trabajo. Así tenemos un puro fenómeno de ejecutoriedad humana y, por ende, una incomunicabilidad entre los fines de la Administración y el producto en que el trabajo profesional consiste. Ello no es un fenómeno privativo además de los grupos de clasificación más bajos, sino también de los de mayor nivel de calidad selectiva, aunque por razones de naturaleza de las actividades realizadas y de los puestos ocupados ocurra en menor medida. En uno y otro caso la carrera profesional se hace imposible por la aplicación de puras medidas externas de formación. Precisamente cuanto más se incrementa el nivel de cantidad de conocimientos adquiridos, mayor es la conciencia de la ruptura de vinculación con los fines y mayor el grado de frustración profesional. Ello conduce a la observancia más sustancial de que la carrera administrativa sólo puede ser perspectivada desde un conjunto de determinaciones dirigidas a disipar la alienación en que el trabajo *en sí mismo* consiste. De otro modo las medidas de «promoción» son válidas sólo para algunos colectivos individualmente considerados, y sólo hasta ciertos topes de progreso profesional porque, ya se ha reflexionado antes, la Administración no tiene elasticidad infinita. Con el enfoque existente

en la legislación estatal y en la Autonómica sobre la configuración de las pautas de formación, puede conseguirse la «huida» de esos trabajos insistentemente vacíos de originalidad individual, lo cual no es poco. Pero no puede evitarse que otros tomen el relevo en la cuota de alienación permanente.

Es justamente esta laguna de legislación, la que deja sin resolver permanentemente una de las grandes incógnitas de la desvinculación de los trabajadores con los fines de la Administración. Y explica también que en ocasiones pueda justificarse (!) que deben restringirse los niveles de cantidad y de calidad de la formación impartida. Así pues, hay actividades en sí mismas *irrecuperables* para servir de presupuesto a cualquier política de formación.

En este orden de consideraciones la confianza puesta en las políticas incentivadoras por algún sector de la naciente legislación autonómica no dejan de suscitar cierta perplejidad. Así en alguna Exposición de Motivos puede leerse:

«d) Los funcionarios están, como se ha repetido, al servicio de la Administración, postulado que no obsta al convencimiento de que los individuos precisan de un estímulo permanente para excitar su diligencia. El mejor estímulo es la carrera que se abre a los más capacitados y celosos; una carrera que se instrumenta a través del reconocimiento del grado personal y de sus efectos de todo orden y a través también de la posibilidad de acceder a otros puestos de trabajo más gratificantes. A lo cual hay que añadir los estímulos derivados de un acceso saltuario a otros grados y a otros Cuerpos...»

Meditaciones aparte sobre estos excesos semánticos («estímulos permanentes», «excitar su diligencia», «capacitados y celosos», «más gratificantes», «acceso saltuario...»), donde no se puede representar imaginativamente si se describe un fenómeno de convivencia en sociedad marcusiana o se establecen pautas de psicología conductista, lo cierto es que las medidas procuradas después en la Ley Reguladora de la Función Pública de Andalucía, no prevén otros elementos de carrera administrativa para los «funcionarios», que los generales: grado, concurso y promoción (arts. 21 a 26), a la que dedica una Sección Segunda de su Capítulo IV.

Es simplemente un ejemplo de lo que se repite en otras leyes: desproporción entre la toma de conciencia de los legisladores para el establecimiento efectivo de una «carrera» administrativa, y los medios puestos para su cumplimiento.

Y en esta desproporción se conjura, además, la falta de acometi-

miento de políticas vinculadoras de los fines de esa Administración a la que se sirve, y la percepción que de ellos tienen sus servidores.

3. MANDO Y PROMOCION EN CARRERA

La función pública autonómica no ha acometido de forma sistemática una regulación de separación de actividades propias del poder político, frente a las que se han querido considerar características de la Administración Pública. Una vez más, la confianza depositada en general a las relaciones de puestos de trabajo, actividad reglamentaria de los gobiernos autonómicos, o a las definiciones de los topes de consolidación por grados personales, que varían ligeramente de una a otras instituciones, dejan sin cubrir la respuesta que es de exigir en términos cualitativos. Por lo menos la discusión del *plafond* de la carrera administrativa tiene trazas de ir resolviéndose poco a poco. Así, en cuanto al modo de su regulación, el legislador contemporáneo ha elegido las fórmulas reglamentarias. Con ello se ha separado de un posible criterio de rigidez de contenido, si es que las legislaciones autonómicas hubieran seguido la pauta de una Ley estatal más precisa en contenido que la Ley 30/1984. En la cuantía de las escalas de «acrecentamiento» de la carrera administrativa, la problemática actual es amenazada a quedar reducida a una discusión de *mercaderes de la Organización*: si los niveles de puestos garantizados frente al poder político son los de los intervalos de los niveles 25 e inferiores o 28 e inferiores para el grupo A; con la rebaja proporcional de niveles según los Grupos de titulación; si es de consolidar o no el complemento específico de puesto de trabajo, hoy por hoy no consolidable (24); quizá también en el futuro el de productividad; si quizá convenga abrir el abanico de retribución por Niveles de Complemento de Destino en cifra superior al núm. 30, etcétera.

Todo ello es parte del entramado de técnicas, afortunadas o no, que hacen inteligible esa carrera administrativa para algunos colectivos de personal; sin embargo, la comprensión fundamental de las limitaciones de la carrera administrativa, aparte de los factores de discriminación por colectivos ya dichos, y de los comportamientos alienadores de ciertas actividades materiales de la Administración, viene dada por la extraordinaria imprevisión de que los dirigentes políticos estén en condiciones objetivas de liderar las Organizaciones administrativas. Evidentemente este fenómeno no constituye un hecho universal. Es más característico, además, de las Administraciones Autonómicas que

(24) Ya que sólo quedan garantizadas las Retribuciones básicas y las correspondientes a los grados personales, en el régimen de consolidación permitido. Así, en los artículos 53-56 de la LFP de *Cataluña*, artículos 43 y 52 de la LFP *Valenciana* y regulaciones similares. También ahora es detectable aquí la influencia del artículo 21 de la LMRFP.

de la Administración histórica, que conserva aún en su memoria colectiva viejos compromisos entre la resistencia de la burocracia a ser instrumento de cambio, y el dirigente político a expedir los títulos de las indeseables cesantías.

La Administración del Estado es, además, mucho más compleja, aun apurado el proceso de transferencias de bienes y servicios. Lo cierto es que todas las administraciones en su conjunto, y esto no excluye a la Administración Local, padecen la misma irresolución en el tratamiento de sus puestos directivos: cuáles son (más allá de sus «nombres») y para quiénes son.

Si se adopta un criterio puramente cuantitativo, quizá con la excepción de los ministros del Gobierno o los Consejeros autonómicos, por razones políticas obvias, todos los puestos deberían ser asegurados a la «carrera» administrativa. Incluso los de Subsecretarios o equivalentes regionales. La Administración deviene así en organización de funcionarios. A esta perspectiva, que se nutre de la desconfianza absoluta en los comportamientos organizativos del Poder Ejecutivo y a la apetencia burocrática de organizar al Poder gubernativo —pero no de asumir sus responsabilidades políticas—, se añade, además, una fuerte desconsideración a la capacidad profesional de los dirigentes políticos. Este reproche ya era claramente perceptible en Administraciones más evolucionadas desde antiguo que las nuestras. Así, en 1854 advertían TREVELYAN y NORTHCOTE que existía una práctica condenable en la Administración británica de relegar a los funcionarios (*civil servants*) para los puestos más apetecibles de algunos departamentos, especialmente los de asesoramiento (*staff*) y aun otros ejecutivos o administrativos (puestos *in line*, gestionados después por las *Administrative and Executive Class*), de modo que sólo los individuos de muy limitadas aptitudes, aun de moralidad contradictoria y, ocasionalmente, rechazados de otras profesiones liberales, tenían su lugar en la Administración por vía de designación política (25).

Sólo, pues, los más incapacitados para venir a prestar servicios a las Administraciones públicas por vía reglamentaria, se encuentran premiados, paradójicamente, con los mejores puestos de mando en la carrera administrativa.

La reacción a estos fenómenos comprobables ocasionalmente se echa de ver también en la legislación autonómica: por un lado se insiste en separar de la vida profesional de los colectivos de personal las designaciones de personal de carácter estrictamente político (por ejemplo, «eventuales»), previendo su cese automático conjuntamente al de la autoridad que lo nombró, incluso admitiendo expresamente que ese

(25) Apreciación formulada en el Informe de NORTHCOTE y TREVELYAN. Vid. «The Northcote-Trevelyan Report». *Public Administration*, 1954.

tipo de servicios no pueden ser computados como mérito de selección futuro (26). Por otro lado, quedan restringidos a los «puestos» de puro asesoramiento a los responsables del Ejecutivo, o cargos inmediatamente supeditados a los mismos. Es decir, que la respuesta a la crítica del entorpecimiento de las funciones *staff-line* profesionalizadas, se resuelve con fórmulas puramente artificiales: se separa el fenómeno, pero no se regula. De ahí que las interferencias entre los Gabinetes «Asesores» y demás personal contratado no siempre a través de la regulación financiera típica (Capítulo 1 de los Presupuestos autonómicos), con las líneas institucionales de decisión y asesoramiento técnico, sean también permanentes.

La alternativa organizativa parece, pues, consumada en una doble dirección: una, trazada por la conducta de los responsables de la política de la Administración de intervenir concretamente, no ya sólo en los «fines» de la Organización, sino también en sus objetivos, aunque estos objetivos sean cuantificables (MBO) (27). Además pueden intervenir a través de pautas de decisión integradas en circuitos ajenos a los reglamentarios. La consecuencia entonces es que la carrera administrativa tiene una limitación «de fondo»: las grandes decisiones gestoras (no, por supuesto, las «políticas»), quedan sustraídas a lo que cualquier *leadership* varía reconocido en su carrera empresarial. Y, sin embargo, la Administración puede pedir mucho más esfuerzo aplicado de formación en carrera, y sustenta un aparato de organización extremadamente más complejo.

Es justamente en este escenario opaco de realización de posibilidades profesionales, donde se concreta el horizonte de frustración en el progreso real de la «carrera» administrativa. Una carrera que satisface las pretensiones primarias, pero que sustrae las necesidades fundamentales de realización profesional (MASLOW) (28). En ello verdaderamente existe una responsabilidad directa de la política legislativa

(26) Es la regulación de los artículos 9 de la LFP de *Cataluña*, Disposición Adicional Octava de la LFP de *Madrid*, entre otras. Siguen el mandato del artículo 20.3 de la LMRFP.

(27) O MBR: «Management by Objectives or Results», terminología aceptada en la gestión por objetivos. Implica generalmente una previa coincidencia en la determinación de los resultados por sus gestores inmediatos, previa una clarificación, verificabilidad y aceptación conjuntas con los responsables indirectos. Así, en SCHLEH, E. C. *Management by Results*; New York; Mc Graw Hill, B. B., 1961.

(28) Cfr. su conocida teoría de la gradación de necesidades humanas, en su obra *Motivación y Personalidad*; Ed. Sagitario, Barcelona, 1963; así como la pormenorización de sus principios explicativos dentro de un proceso de desarrollo dinámico: *El hombre autorrealizado*, Ed. Kairós, Barcelona, 1973. Este tipo de formulaciones doctrinales de carácter motivacional, en la perspectiva de las relaciones laborales, fueron ya enriquecidas en su día por las críticas efectuadas por HERZBERG (en «Work and Nature of Man»; W. Publishing Co, 1966), que acentuó fuertemente la importancia de los factores internos del trabajo en sí mismo considerado, frente a los factores remunerativos o ambientales. Así aquéllos vienen a adquirir un carácter determinante del grado de aceptación o rechazo de la propia actividad efectuada por cada trabajador en el seno de su empresa.

que, frente a la presión del mejoramiento de la carrera, retrocede continuamente en los «techos» de reivindicación, pero no en la calidad gerencial de lo amparado por dichos estándares nominales de promoción, calidad que desplaza hacia colectivos leales. Con una lealtad «políticamente» comprobada.

Pero también la alternativa organizativa autonómica presenta otra dirección, que es complementaria de la «familiaridad» de las intervenciones de los jefes políticos de la Organización, en la vida de la misma, aun en sus ínfimos niveles y pautas de funcionamiento: se trata de la negativa constatable de la regulación autonómica, a fijar requisitos de especial aptitud para quienes rigen el destino de la vida profesional de las complejísimas organizaciones administrativas.

La existencia de los Institutos de Administración, Organización o Psicología de las Instituciones Autonómicas (29), no resuelve tampoco cualitativamente la cuestión planteada ahora (prescindimos por supuesto de la valoración «cualitativa» de sus actividades). Pero ello se explica por qué están conceptuados como factores de apoyo a la Organización «reglamentaria», es decir, estrictamente «formalizada», según las leyes y reglamentos de organización. Y lo que se discute es su propia capacidad para sustraer las decisiones gerenciales a la esfera en que se adoptan frecuentemente por los responsables gubernativos.

Ningún problema se presentaría para la correcta integración de decisiones en la Administración, si estos responsables tuvieran conocimiento de los problemas de la Organización, capacidad gerencial acreditada, y sensibilidad (no «conocimiento») para las limitaciones y ventajas del lenguaje jurídico en que la Administración se expresa; pero es que no se les exige ninguna. Entonces se suscita de nuevo otra cascada de perplejidades que ya se han podido formular en otras ocasiones: para responder de la actividad de un puesto en la Organización administrativa se exige un rigor selectivo gradual, y un progreso en carrera. Las grandes decisiones gerenciales pueden ser dispuestas por cualquier individuo sin capacidad gerencial demostrada, lo cual en organizaciones privadas suele ser insostenible. De otro lado, si el dirigente encuentra resistencia a la fijación de sus decisiones y al modo de intervención, crea una administración paralela, sólo limitada por factores de número teórico y limitación presupuestaria.

Y aquí, pues, se llega a un punto en que la meditación no puede ocultar el hecho de las máximas responsabilidades de mando no exigen por sí mismas una *capacidad especial*, ni menos una sensibilización

(29) Prácticamente existentes en casi todas las Comunidades Autónomas: *vid.* artículo 42 de la LFP de Andalucía, artículo 39 de la LFP de Castilla y León, artículo 65 de la LFP de Cataluña, art. 87 de la LFP de Asturias, Ley 5/1986, de 7 de julio, de Cantabria, artículo 35 de la LFP de Murcia, artículo 26.6 de la LFP de Canarias, Disposición Adicional sexta de la LFP y Decreto Foral 57/1985, de 20 de marzo, de Navarra, o Ley 16/1983, de 27 de julio, del País Vasco.

del líder a las expectativas de mejora de la carrera administrativa de los colectivos de su organización. Capacidad y sensibilización que no tienen por qué ser las mismas para todas las Administraciones y para todas las responsabilidades políticas. En una legislación como la autonómica, que tiene menor densidad de organización, es donde posiblemente podía haberse acometido un principio de respuesta.

La tarea de una regulación posible de la fijación de contornos de actividad que, en todo caso, es siempre materia de la Organización administrativa, y en otras circunstancias de libérrima decisión para el jefe de la Organización, ha sido, pues, abandonada de forma directa. Indirectamente se encuentra regulada con motivo de las atribuciones corporativas de algunos Cuerpos de funcionarios. Es el caso de la actividad interventora en la actividad presupuestaria. Sólo que éste es uno de los casos que ilustran de la validez del planteamiento inverso: la conveniencia para la eficacia de la Organización de que las decisiones de máxima trascendencia gestora no se vean obstaculizadas por la legalidad administrada corporativamente. De hecho, la propia legislación estatal ha debido introducir el correspondiente cambio de rumbo (30): así entre una legalidad administrada por técnicos de la organización y una discrecionalidad impuesta por el Poder Político, se mueve también la legislación autonómica. Y habiendo abandonado el principio de regulación de la sustancia de la actividad que debe ser gestionada por directivos profesionales o por jefes políticos, sólo cabe considerar que los dirigentes autolimiten sus modalidades de decisión por una previa sensibilización y capacitación desde sus cuadros políticos asociativos de origen, allí donde sea necesaria. La imputación de esta necesidad de regulación queda así trasladada desde la ley de organización a la organización del partido político que gobierna la Administración. A la postre parece evidente que sólo con la articulación de un mismo lenguaje en el seno de la Organización pueden establecerse los requerimientos de información indispensable para que las decisiones de los mandos políticos se traduzcan administrativamente, sin los que carecen del vigor de su propia ejecutividad. Y del mismo modo que se pide al colectivo de la Organización sensibilización a los fines propios de la Administración Pública y a sus factores de cambio (31), debe

(30) De modo que las funciones de «intervención» previa y fiscalización del gasto a que se refieren los artículos 95 y 131 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, han quedado modificados radicalmente, según prevé el artículo 130 de la vigente LPGE para 1988. Así se han liberado de la intervención previa un buen número de expedientes de gasto, y por tanto, las correspondientes actividades administrativas involucradas en ellos. Este número es además ampliable por Acuerdo del Consejo de Ministros, *oida* la Intervención General de la Administración del Estado. En los supuestos a que se refiere la ley, los Interventores delegados «podrán formular las observaciones complementarias que consideren convenientes, sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos *suspensivos* en la tramitación de los expedientes correspondientes...»

(31) La sensibilización ante las necesidades del cambio social y, específicamente, de la Ad-

compensarse el mapa de solicitudes de integración de las decisiones de la Administración, esperando de sus dirigentes capacitación técnica, o por lo menos, sensibilización a las características especiales que presentan en todo orden, las Administraciones públicas, ateniéndose a sus pautas institucionales de funcionamiento (32).

4. CARRERA, COMUNIDADES AUTONOMAS Y ESTADO

Este entramado de cuestiones, siempre eternas y siempre recurrentes, hace suscitar una fuerte prevención a regulaciones ilusionadamente tecnicistas. Ellas tienden a situar en puras discusiones de grados, sistemas selectivos, fórmulas varias de formación o perfeccionamiento, titulaciones, reserva de puestos de trabajo, provisión por concurso o libre designación, cuestiones más profundas que permanecen latentes en su regulación, tanto más lantentes cuanto más confusa suele ser la regulación. Es más, el dato de que la legislación autonómica sea muy similar no decremента la confusión en el tratamiento de las cuestiones esenciales de la carrera administrativa, sino que multiplica el escamoteamiento de éstas. Dificulta, además, todo proceso de mutación legislativa que, para imponer mejoras de regulación, debe plantearse como legislación básica.

Y es que, la mayoría de las discusiones emplazadas en los niveles técnicos tienen ya poco que descubrir, pues todas las hipótesis de regulación se pueden encontrar dichas ya en algún momento (33).

La similitud de regulación técnica que presentan las regulaciones de «carrera» en la función pública francesa, con aspectos sustanciales

ministración misma, ha podido ser enjuiciada ocasionalmente en nuestro país, de modo que el porcentaje de consenso al respecto se ha cifrado en niveles elevados, y expresa una fuerte toma de conocimiento sobre la necesidad de las reformas oportunas. Así, casi la mitad de los colectivos examinados creía que el principal objetivo de la reforma de la Administración debía consistir en alcanzar un mayor grado de «eficacia». En menor número, pero también significativamente elevado, se pronunciaban por la insistencia en las reformas sobre la propia situación profesional de los funcionarios. Cfr. la interpretación hecha por BELTRÁN, Miguel, en «Los funcionarios ante la Reforma de la Administración», C. I. S., Madrid, 1985.

(32) Entendiendo que estas pautas institucionales no exigen la rendición de culto a las fórmulas rituales de la legalidad vigente. Todo lo contrario, se trata de poner en su lugar los grandes valores organizativos contenidos en la formulación de las Administraciones de un Estado de Derecho, frecuentemente relegados en el predominio aplicativo de otras regulaciones de ínfimo valor. Insistía en ello hace algún tiempo PRATS CATALÀ, J.: «Transición democrática y Administración Pública en España», aportación al *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*, Ed. INAP, Madrid, 1985.

(33) Para un examen más detenido de las primeras experiencias de gestión de personal, pueden consultarse las aportaciones de los distintos responsables de la función pública autonómica, recopiladas como *I Jornadas Técnicas sobre los procesos de Selección, Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios*, Centro de Colaboración con las Comunidades Autónomas, INAP, Madrid, 1987.

de organización y promoción de los colectivos de funcionarios en la legislación española es evidente.

Y es que, como advertía Roger GREGOIRE hace algún tiempo (34), la actitud que en general tienen las legislaciones europeas ante el funcionariado entronca, antes que con la actitud que se tiene ante un oficio cualquiera, con la misión social que a la Magistratura se le concedió en Roma: no sólo se requiere iniciación o competencia, sino *dicitio*. El correlato es la posibilidad de «hacer carrera». Parecidos antecedentes de regulación se dan en el derecho prusiano en 1794, en la legislación histórica española, ya se ha indicado, en la regulación británica del siglo XIX o en la italiana más reciente.

La propia regulación de funcionarios de las Comunidades Europeas contiene determinaciones técnicas de jerarquización y selección, conocidas *in nuce* en la legislación española.

Ciertamente, a pesar de las similitudes, hay fuertes diferencias de consideración retributiva y social de los colectivos de servidores públicos. Entre ellas, además, el carácter de «estatutoriedad» o no del régimen de prestación de sus servicios (35). O el régimen de reclutamiento por selección de escuelas, o su pura función de complemento (*Ecole Nationale de l'Administration*, frente a la selección corporativa mi-

(34) Cfr. GREGOIRE, Roger, en: *La Función Pública en Francia*, Ed. C. F. P. Alcalá de Henares, 1964, pp. 12 y ss.

(35) Me refiero a aspectos puramente formales, con base a la visión estatutaria, ya señalada por GREGOIRE en 1953, que seguía a su vez la inspiración de León DUGUIT. Así en su libro *La Fonction Publique*, Ed. L. Armand Colin, París, 1954, pp. 71 y 84, se acusa la rigidez propia de esta configuración reglamentaria:

...l'Etat fixe unilatéralement les dispositions qui concernent le recrutement, la carrière ainsi que les droits et obligations de ses agents. Bien plus, ces règles una fois posées peuvent toujours être modifiées le personnel n'a jamais de droit acquis au bénéfice des conditions applicables lors de leur entrée en fonction. En d'autres termes, les droits et avantages résultant pour les fonctionnaires d'une réglementation sont subordonnés au maintien de cette réglementation...»

Con la debida distancia, respecto a la realidad de la estructura legal de las carreras en la función pública autonómica española, también se concibe en Francia la estructura de las carreras profesionales de forma jerarquizada en el seno de cada Cuerpo. Esa es la regulación contemplada en el título III del Estatuto General de los funcionarios del Estado y de las Colectividades territoriales, *Ley núm. 84-53, de 26 de enero de 1984*, (... art. 49: La hiérarchie des grades dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur sont fixés par les status particuliers...) o el art. 51.II que admite, bajo ciertas condiciones, «le changement de corps», con intervención de las comisiones administrativas paritarias si la Autoridad Territorial efectúa «mutations comportant changement de résidence ou modification de la "situation" des intéressés» (art. 52).

El ordenamiento italiano cuenta con la *Ley Marco de 29 de marzo de 1983, sobre el Empleo Público*. Contiene una orientación distinta al clasificar al personal de la función pública por categorías funcionales, sobre criterios de valoración comparativos con el régimen laboral de prestación de servicios (art. 17). Ello determina una plena movilidad del funcionario dentro de la misma categoría funcional, a menos que el perfil profesional excluya la intercambiabilidad (art. 19). La Escuela Superior de Administración Pública tiene un papel significativo en las posibilidades de adiestramiento del personal, en orden a mantener o adquirir las aptitudes profesionales suficientes para la categoría adecuada (art. 21).

nisterial española y la formación o «selección», en su caso, por el Instituto Nacional de Administración Pública).

El Estado, como las Comunidades Autónomas, cuenta además con un factor nuevo de regulación en la perfección de la carrera administrativa. Se trata de la participación sindical de funcionarios y laborales, dentro de la propia definición, de las descripciones de los puestos de trabajo, su valoración y su retribución. Con lo que las potestades directivas de la Administración quedan fuertemente mediatizadas por la convicción que de ellas tengan los colectivos objeto de regulación. Ciertamente que las normas de reconocimiento de derechos sindicales a los servidores públicos dejan en entredicho la separación de sustancia que observaba Leon DUGUIT en los regímenes estatutarios de los colectivos de personal, lo que hace que la mixtificación de derechos haya de resolverse, quizá algún día, según fórmulas ya conocidas en el Derecho español y despreciadas por el legislador estatal de 1984.

Sea cual sea la evolución exacta del ejercicio de los derechos sindicales en la dinámica de los colectivos de personal de las Administraciones públicas, es factible suponer que la carrera administrativa ha de sufrir incrementos de contenido sustancial. Quizá con un sesgo de excesiva patrimonialización de los intereses colectivos en las corporaciones sindicales, como ya ocurrió en Francia. Lo cierto es que puede acontecer la necesidad de enfrentar las preguntas siguientes: Si al final del proceso existirá distinción entre los intereses de los dirigentes-patronos, funcionarios y laborales (como sujetos de demanda de carrera a la Administración), las Asociaciones Sindicales (como sujetos de reivindicaciones gremiales a la Administración) y los intereses públicos que la Administración gestiona por mandato constitucional. O, por el contrario, éstos y aquéllos por distintos fines, quedarán confundidos. En este caso es previsible que la reacción de los poderes ejecutivos autonómicos, antes unos y después otros, por razones de propia supervivencia, tiendan simultáneamente a crear unas Administraciones paralelas expresas a veces, solapadas otras, que gestionen confiadamente por cauces anómalos las decisiones ejecutivas, y tiendan también a flexibilizar el contenido de las plantillas allí donde lo permita la regulación jurídica.

Por el contrario, en la hipótesis de una gestión equilibrada de los distintos principios organizativos y corporativos en que se concreta la Administración, cabe esperar que las pulsiones por la perfección de la carrera administrativa vayan saltando paulatinamente desde los aspectos cuantitativos a los cualitativos, más fácilmente detectables en las Administraciones Autonómicas que en la Estatal. Es presumible entonces que se extienda la posibilidad de «carrera» para colectivos que hoy no la disfrutan, lo que pasa necesariamente por universos de diferenciación de puestos de trabajo específicos. Así como por la refor-

mulación de asignaciones retributivas de aquéllos, en línea de evidenciar la importancia social que merecen los servicios del Estado de Bienestar, frente a la tradicional importancia «de autoridad» o «de legalidad» de los expedientes, confiada al Estado burocrático. Finalmente, la carrera profesional en el seno de las Administraciones públicas, se hará incomprensible sin la reformulación radical de su régimen estatutario, que asegure la permanencia de las funciones, pero también la sujeción especial de los servidores públicos a los fines de gestión confiados por la colectividad. Así como el tratamiento «arbitral» de las diferencias sobre la carrera con la Administración-patrono, al margen de las farragosidades características de la jurisdicción contencioso-administrativa. De modo que el dirigente pueda tener una razonable seguridad en que el servidor civil incompetente no será soportado indefinidamente, y el servidor, en que las arbitrariedades de su dirigente serán prontamente y objetivamente resueltas por un procedimiento inmediato que le exima de los rigores de los procedimientos disciplinarios o los expedientes contradictorios por incompetencia respetando eso sí, como recurso *in extremis*, el recurso jurisdiccional.

De otro modo no se ve cómo las Administraciones autonómicas, que presentan un entramado organizativo más elemental que el del Estado y son entidades más aligeradas de recursos humanos, puedan fácilmente conseguir mecanismos que tiendan a equilibrar la objetividad y neutralidad en la permanencia de los puestos de trabajo y la diligencia y competencia profesional de sus titulares. Una carrera administrativa que no se enfrente a este nudo gordiano, quedará perpetuamente enredada en una maraña de soluciones técnicamente complicadas y superfluas (una de ellas es la provisión por concurso de méritos unida a la declaración de que el titular de los puestos no consolida derecho adquirido alguno).

Así será más difícilmente removible un funcionario que un juez, aunque como compensación, el dirigente político podrá designar un «funcionario de hecho» allí donde el inadaptado no sea removido.

Consecuentemente, una y otra actuación será soportada con cargo a los presupuestos públicos autonómicos.

Una vez que los criterios de mejora cuantitativa de la carrera administrativa se adoptan, se ha de resolver una cuestión enigmática ya expresada antes:

¿Puede la Administración verdaderamente dar siempre una respuesta a la demanda de carrera administrativa? No veo ninguna razón por la que a los servidores civiles de las Administraciones autonómicas, como a los de las restantes Administraciones, no pueda extenderse el beneficio que J. G. FICHTE esperaba de la cultura para los distintos protagonistas de la organización del Estado. La cultura, claro está, como algo más que la acumulación de un haz de conocimientos

determinados *por* la Organización y *para* la Organización en que la comunidad nacional se expresa. Se trata de que el servidor civil también es, a pesar de la sumisión aceptada de los intereses públicos, partícipe de ese «señorío» sobre la naturaleza «exterior» e «interior» (formación colectiva de la inteligencia y de la voluntad de todos). Por lo menos, si la Administración no lo puede propiciar, no debe ser ocasionalmente un obstáculo.

Así, parece llegado el momento de la meditación colectiva sobre el rumbo que toma la función pública, y el tratamiento ancestral de la idea de «autoridad» consignada en algunas disposiciones legislativas al efecto. Un tratamiento que donde debe hacer fuerza, levanta la autoridad, y donde debe inhibirse, oprime las posibilidades de realización *en carrera, fuera* de la Administración, de las posibilidades profesionales de los individuos.

Dos ejemplos contradictorios se expresan en la traslación en bloque de los derechos de reivindicación sindical a los colectivos funcionariales —casi en la misma generosidad de posibilidad de ruptura que los colectivos de vinculación laboral, en donde existe una anticipación «estatutaria», sin los mecanismos niveladores que acaecen en el Derecho laboral— y en el exacerbamiento de las líneas de reforma, insistentes en la enfatización de los mecanismos de relojería y latría de las «incompatibilidades» en el Sector Público, al decir de Frank MODERNE (36). Es verdad que las entidades autonómicas han sido más matizadas en el traspaso de las deficiencias de la legislación estatal que inciden sobre la carrera administrativa, pero ello pertenece al mundo de la descripción de la aplicación de la ley y no del examen de su regulación. Lo cierto es que la Administración asume, por un lado, pretenciosamente, un protagonismo de respuestas de realización profesional que está en imposibilidad material y cultural de suministrarlas definitivamente y, por otro lado, tensa el arco de posibilidades formales —no materiales— de resolución de las expectativas de carrera. Con lo que, en síntesis, o los programas de reforma de las deficiencias existentes sobre «las carreras» administrativas, sufren una profunda reconversión axiológica, o no se verá libre la doctrina de la fatiga permanente, sin sentido de solución, de aplicarse continuamente a la actividad de «arrancar» derechos y expectativas (sean adquiridas o no, indemnizables o no) con base a una hermenéutica formalista de la legislación administrativa, que dejará inalterados los graves defectos del paradigma actual implícito, sobre las carreras administrativas. Ese paradigma no es otro que el crecimiento continuado sobre hipótesis de reparto de los recursos internos de las Administraciones Públicas, en una suerte

(36) Cfr. «Anuario Europeo», CRA-CNRS; Marseille-Paris, 1983-1984, en el Informe del mismo MODERNE, F.

de drama interminable sobre la adjudicación de papeles (de «roles»), que a cada grupo de presión le corresponde, domésticamente, en la Organización.

La sustitución del paradigma determina a su vez la sustitución del escenario de comportamiento de esas carreras administrativas, haciéndolo permeable a las pulsiones que la sociedad suministra continuamente, y estableciendo un horizonte de posibilidades de realización profesional con base a un entramado de circuitos por donde llegue oxígeno a las Organizaciones públicas.

Esta ventilación, necesaria siempre, a fin de evitar el enrarecimiento cultural de sus células, sean o no cuadros directivos, intermedios, operativos o puestos base, debe procurarse conforme a un sentido programático, que es el que faltaba y falta, en la legislación reguladora. En este aspecto Bernardo KLISBERG pedía un sobreesfuerzo de atención sobre la necesidad de replantear las políticas de formación del personal de la función pública con vistas a una nueva «axiología centrada en su identificación con las altas necesidades del país y la población, y el desarrollo de su conciencia nacional y social» en un momento determinado (37).

En conclusión final, la carrera de los colectivos de las Administraciones Autonómicas, presenta un tratamiento con un marcado carácter formalista; este formalismo es además diafónico, de modo que todos los legisladores con competencias de regulación se han sentido llamados a ejercerlas efectivamente, pero sobre el pie forzado del entramado estatal, que deja inéditas las graves cuestiones de sentido que presenta el desarrollo profesional de los servidores públicos.

Esta *diafonía legislativa*, deja asimismo el campo abierto a experiencias de reconducción paulatina de estas cuestiones, por un tratamiento equilibrado de ellas. En lo cual tienen ventaja las organizaciones autonómicas por su menor peso organizativo y por su menor recepción de las tradiciones autoritarias del Estado burocratizado. Algunos avances de ello se contienen ya en la propia regulación autonómica, y se han manifestado aquí.

A pesar de ello, la sensación que se impone en la reflexión de estos temas de que, prácticamente, queda todo por hacer, es irreprimible (38).

(37) Cfr. su estudio: «Elementos para la formulación de políticas nacionales de Administración Pública en América Latina»; aportación al *Congreso Iberoamericano*, cit. INAP, 1985.

(38) Al fin, resulta que las regulaciones autonómicas de «promoción» profesional, marcadas por el ritmo legislativo estatal, no suponen una alternativa de respuestas seriamente instrumentadas al falseamiento que de la noción de «carrera», asimismo discutible, introduce la Ley 30/84.

Como expresó PARADA VÁZQUEZ, J. R., es la eliminación del sistema de carrera y la introducción de un «sucedáneo infralaboral», por distintos hechos, lo que da su rasgo característico a la «nueva» legislación estatal. Cfr. *Derecho Administrativo; Organización y Empleo Público*; Pons, 323 y ss., Madrid, 1985.

NORMATIVA CONTEMPLADA

- Ley de Funcionarios Civiles del Estado, T. A. de 7 de febrero de 1974 (LFCE).
- Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP, núm. 1, 30, de 2 de agosto de 1984.
- Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, LPGE, de 23 de diciembre de 1987.
- Leyes núms. 84-16 y 53, sobre Función Pública en Francia.
- Ley Marco de 29 de marzo de 1983, sobre el Empleo Público en Italia.
- Ley de 26 de junio de 1985 de Función Pública de Castilla-La Mancha.
- Ley de 23 de julio de 1985 de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña.
- Ley de 31 de julio de 1985 de la Función Pública Valenciana.
- Ley de 28 de noviembre de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.
- Ley de 27 de diciembre de 1985 de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León.
- Ley de 26 de diciembre de Ordenación de la Función Pública del Principado de Asturias.
- Ley de 20 de febrero de 1986 de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de Aragón.
- Ley de 19 de marzo de 1986 de la Función Pública de Murcia.
- Ley de 10 de abril de 1986 de la Función Pública de Madrid.
- Ley de 30 de marzo de 1987 de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Canarias.
- Ley Foral de 30 de marzo de 1983 del Estatuto de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
- Ley de 27 de julio de 1983 sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública.
- Decreto de 25 de febrero de 1987, regulador de los Estatutos del Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Ley de 7 de julio de 1986 del Centro de Estudios de Administración Pública de Cantabria.
- Ley de 2 de abril de 1986 del Instituto de Administración Pública de Castilla y León.
- Ley de 24 de marzo de 1987, reguladora de la Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, de 23 de diciembre de 1987.

- Acuerdo Marco Laboral de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1985.
- Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre, Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios del Estado (RGPPF).
- Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, Reglamento General de Ingreso del Personal de la Administración del Estado.
- Decreto 96/1986, de 2 de octubre, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 395/1986, de 26 de diciembre, y 60/1987, de 25 de febrero, de la Junta de Andalucía, sobre puestos de trabajo.
- Decreto 43/1987, de 23 de abril, de Castilla-La Mancha, sobre Puestos de Trabajo.
- Decreto 37/1987, de 12 de mayo, sobre Promoción y Provisión de Puestos de Trabajo de Extremadura.
- Decreto Foral de 6 de noviembre de 1985, sobre Provisión de Puestos de Trabajo de Navarra.
- Orden Ministerial de 20 de junio de 1961, sobre el Instituto de Psicología Aplicada de Navarra.

