

Luis Ortega

Catedrático de Derecho Administrativo,
Universidad de Castilla-La Mancha

La carrera administrativa en Italia

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA CONSTITUCION ITALIANA DE 1947 Y LOS ANTECEDENTES DEL TEXTO UNICO NUM. 3, DE 10 DE ENERO DE 1957. III. EL TEXTO UNICO NUM. 3, DE 10 DE ENERO DE 1957. IV. LOS EFECTOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LA LABORALIZACION DE LA RELACION DE EMPLEO PUBLICO. V. LA ORDENACION DE LA CARRERA EN BASE AL CONCEPTO DE CATEGORIA FUNCIONAL.

I. INTRODUCCION

La carrera administrativa en Italia ha estado muy ligada a la aparición de las Monarquías parlamentarias, uno de cuyos fundamentos exigía la existencia de una burocracia políticamente neutral (1). Ello obliga a combinar los dos elementos de la carrera. De un lado, los organismos ministeriales diseñados desde la óptica teórica de la eficacia en la gestión encomendada. De otro, la normativa de garantía para que el funcionario pueda ir ascendiendo dentro de dicho organigrama.

Ahora bien, la juridificación de estos elementos es fruto de un largo proceso que discurre de forma paralela a la propia evolución de la regulación de la función pública (2).

En un breve resumen (3) se puede constatar un punto de partida

(1) Sobre este tema ver CASSESE, «L'Amministrazione dello Stato liberale-democratico», en *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffré, Milán, 1974, pp. 13 y ss.

(2) Una periodización de esta evolución en GIANNINI, «Parlamento e amministrazione», *Amministrazione Civile*, núms. 45-51, abril-agosto 1961, p. 146.

(3) Más ampliamente, ORTEGA, «La función pública en el ordenamiento histórico italiano», *RAP*, núm. 86, pp. 71-177.

en el Estatuto Albertino, donde la carrera administrativa del funcionario dependía de la discrecionalidad del Ministro, no sólo por un predominio de lazos jerárquico-políticos, sino por la ausencia de la posibilidad de residenciar ante los Tribunales los actos de la Administración relativos a las oposiciones, ascensos y despidos.

A lo largo de toda la segunda mitad del siglo XIX se produce una paulatina transición en la configuración de un régimen estatutario. En este sentido cabe destacar la Ley núm. 1483, de 23 de marzo de 1853, y su desarrollo por Real Decreto núm. 1611, de 23 de octubre de 1853, donde se establece una primera regulación de la carrera administrativa. La Ley núm. 3746, de 13 de noviembre de 1859, y la Ley número 1500, de 11 de octubre de 1863, por las cuales se garantiza a los cesados la situación de excedencia forzosa que debía ser motivada y otorga prioridad para ocupar nuevas vacantes. La Ley núm. 1731, de 14 de abril de 1864, por la que se regula el derecho de jubilación y su correspondiente pensión.

Otro hito importante lo constituye el Texto Unico de 1908 elaborado por la Administración giolittiana (4), en el cual se establece la división de los empleados públicos en tres categorías: *administrativi*, *di ragioneria* y *d'ordine* (5). Las dos primeras categorías incluyen a los funcionarios dedicados a tareas de ejecución normativa, mientras que la tercera comprende a los empleados en funciones de registro y conservación de documentos, notificación y expedición de órdenes, etc. Cada categoría se dividía en *gradi* que correspondían a las distintas categorías profesionales que pudieran establecerse dentro de cada cuerpo. Dentro de cada *grado* existían a su vez *classi*, cada una de las cuales hacía referencia a una situación específica en relación al número de años que el funcionario llevase dentro de cada categoría, correspondiendo cada *classe* a un trienio o sexenio distinto. Los ascensos de *grado* se obtenían por concurso de méritos y los de *classe* por mera antigüedad, oído un órgano interno del Ministerio, el Consejo de Administración, que recibía a su vez informes sobre la conducta, los méritos y la diligencia de cada funcionario (6).

Tras la primera guerra mundial, el Parlamento se alarma por el incremento de las partidas presupuestarias de gasto de personal y orde-

(4) Texto Único que, como es frecuente en la normativa de esa época, recoge en gran parte soluciones jurisprudenciales anteriores o regulaciones contenidas en las reglamentaciones dispersas de distintos centros administrativos. Ver en este sentido RIUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 60-65.

(5) Sobre este Texto Unico, ver RAGNISCO, «La legge sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato», *Riv. Dir. Pubb.*, 1909, I, p. 211.

(6) El sistema de ascensos era muy criticado, pues, aun estando reconocidos los dos intereses en conflicto, el de la Administración para promocionar a los capacitados y el del funcionario en desarrollar su carrera profesional, no existían garantías frente a las decisiones discrecionales de la Administración. Sobre este tema ver D'ALESSIO, «Il sistema de la promozioni nella legge sullo stato giuridico degli impiegati», *Riv. Dir. Pubb.*, 1910, II, p. 477.

na sucesivamente la creación en 1918 y en 1921 de sendas comisiones para la reorganización de la Administración Pública, cuyos trabajos dieron lugar, respectivamente, al Decreto-ley núm. 1, de 23 de octubre de 1919, y a la Ley núm. 1080, de 13 de agosto de 1921, en los cuales se introduce el concepto de plantilla abierta (7). En el sistema anterior de plantilla cerrada únicamente se obtenía un aumento salarial si se lograba un ascenso, por ello se produjo una intensa presión funcionarial en el aumento de las plantillas orgánicas, y poder así ascender. El nuevo sistema iba a permitir un aumento periódico del sueldo por razón de la mera antigüedad dentro de cada grado, pensando que de este modo, desvinculando la progresión salarial de los ascensos, se evitarían las presiones corporativas (8).

La subida al poder del Partido fascista supone otro conjunto de medidas de reforma administrativa en base a la Ley núm. 1601, de 3 de diciembre de 1922 (9).

Los funcionarios se dividen en tres grupos: A, B y C, que están clasificados, a su vez, en 13 grados diversos. Los ascensos a los primeros grados se realizaban mediante designación política (10). Los ascensos a cargos intermedios son atribuidos en base a un concurso de méritos, mediante designación del Consejo de Administración. Los ascensos a puestos inferiores se efectúan en base a oposiciones restringidas y a la antigüedad, interviniendo en casi todas ellas el dictamen o la designación del Consejo de Administración (11).

(7) Sobre este período: EINAUDI, «La riforma burocratica del 1921», en *Cronache economiche e politiche di un Trentennio (1893-1925)*, vol. VI (1921-1922), Turín, Einaudi, 1966, página 546; PIODI, «La riforma burocratica», *RTDP*, 1975, pp. 609 y ss., y CASSESE, «Organizzazione statale e disciplina dell'impiego pubblico», en *L'Amministrazione dello Stato*, Milán, 1976, páginas 40 y ss.

(8) Cómo este sistema tampoco funcionó se puede analizar en los trabajos citados en la nota anterior, así como en JEMOLO, «Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia», *Riv. Dir. Pubbl.*, 1919, I, pp. 214 y ss.

(9) Por dicha Ley se delega en el Gobierno la reordenación de la Administración Pública, el cual emanará los Reales Decretos de 11 de noviembre de 1923, núm. 2395, y de 30 de diciembre de 1923, núms. 2960 y 3084.

(10) La introducción de criterios estrictamente políticos es uno de los rasgos que diferencia este período con la anterior etapa democrático-liberal. En este sentido, PIODI, «La riforma...», *op. cit.*, p. 610.

(11) Dentro de este esquema el órgano clave para el desarrollo de la carrera administrativa lo constituye el Consejo de Administración. Este estaba compuesto en cada Ministerio por los directores generales o personal equiparado que ostentase la dirección efectiva de un servicio y el jefe de personal, estando presidido por el Ministro o el Subsecretario de Estado. A este Consejo correspondía la decisión final, no sometida a ulterior recurso, sobre las calificaciones de la hoja de servicios de cada funcionario. Estas calificaciones eran decisivas tanto para la progresión económica como para el ascenso en la carrera, ya que no obtener al menos la calificación de «bueno» significaba no computar el período calificado para los aumentos de sueldo por razón de antigüedad y no poder participar durante años posteriores en pruebas de ascenso.

II. LA CONSTITUCION ITALIANA DE 1947 Y LOS ANTECEDENTES DEL TEXTO UNICO NUM. 3, DE 10 DE ENERO DE 1957

La Constitución italiana recoge en sus artículos 97 y 98 (12) dos principios relativos a la ordenación de la carrera. El primero, estableciendo la reserva de Ley, referida a la organización administrativa, y el segundo, recogiendo una enmienda propuesta por SANTI ROMANO, en el sentido de que los funcionarios que fuesen miembros del Parlamento sólo pudiesen ascender en la carrera administrativa mediante antigüedad.

Ya antes de la aprobación de la Constitución se inicia en 1944 con la Comisión FORTI una serie de estudios para la reforma de la Administración que tendrán como punto final la aprobación legislativa en 1957 del Texto Unico sobre el Estatuto de los funcionarios públicos.

En todo este largo debate sobre la reforma de la Administración y en lo que se refiere a nuestro tema, ya en la Comisión FORTI (13) se hacía constar la necesidad de una doble modificación de los grados jerárquicos y del carácter cerrado de las plantillas, puesto que la ordenación jerárquica establecida en el período fascista había producido un gran distanciamiento entre el grado ostentado y la función real que realizaba el funcionario. En este sentido, la Comisión proponía la abolición de la estructura orgánica de 1923, reduciendo a cuatro los grados o categorías profesionales dentro del cuerpo directivo, a tres dentro del cuerpo administrativo y a dos dentro del cuerpo auxiliar. Junto a ello se proponía de nuevo el sistema de plantilla abierta, si bien con la modificación respecto al sistema de 1919, según la cual los aumentos retributivos, sin estar vinculados necesariamente a la obtención de un ascenso, tampoco se producían por la mera antigüedad, sino que debía concurrir un juicio favorable sobre idoneidad y los méritos del funcionario.

Los dos polos sobre los que van a pivotar todos los estudios insti-

(12) Constitución Italiana: «Art. 97. Los organismos públicos se organizan según lo dispuesto en la Ley, de forma que se asegure la buena marcha y la imparcialidad de la Administración.

En la regulación de los órganos se determinan las esferas de competencia, las atribuciones y las responsabilidades propias de los funcionarios.

A los puestos de las Administraciones públicas se accede mediante oposición, salvo los casos establecidos por la Ley.»

«Art. 98. Los empleados públicos están al servicio exclusivo de la Nación. Si son miembros del Parlamento no pueden obtener ascensos si no es por razón de antigüedad.

Se pueden establecer mediante Ley limitaciones al derecho a inscribirse en los partidos políticos en relación a los magistrados, a los militares de carrera en servicio activo y agentes de policía y a los representantes diplomáticos y consulares en el extranjero.»

(13) Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Commissione per la riforma dell'amministrazione*, Roma, 1948.

tucionales de esta época se refieren, de un lado, a los aspectos económicos de la carrera burocrática y, de otro, a la fijación de las funciones de cada escalón administrativo, de forma que fuese posible deslindar la esfera de responsabilidad en orden a las irregularidades que pudiesen existir en la actuación pública.

Así, en la Comisión GIOVANNI (14) se tratará de afrontar el problema de la equiparación salarial de los distintos cuerpos administrativos, ya que cada cuerpo contaba con ingresos extrasalariales de diversa entidad y naturaleza, según su fuerza de presión dentro del aparato del Estado.

La Comisión PETRILLI destacó, por su parte, la necesidad de establecer una conexión más adecuada entre las categorías profesionales de las distintas plantillas orgánicas previstas en las normas y las funciones realmente desarrolladas en la práctica por el personal encuadrado en las mismas (15).

Los trabajos dirigidos por PICCIONI y LUCIFREDI a partir de 1951 condujeron a sendos Proyectos de Ley de 23 de noviembre de 1952 y de 10 de enero de 1953, referido el primero al estatuto jurídico del personal de los cuerpos directivos y el segundo al resto del personal, agrupados en tres categorías: *di concetto*, *esecutivo* y *auxiliare*, correspondientes en términos generales a nuestros viejos cuerpos generales administrativo, auxiliar y subalterno (16). En estos proyectos se pretendía construir un sistema de carrera alejado de la normativa de 1923. Para ello se proponía un cuadro de medidas, algunas de las cuales ya nos son conocidas: reducción del número de categorías profesionales y adecuación de éstas a la función efectivamente desarrollada; desvinculación del aumento retributivo del ascenso en la carrera; inclusión de nuevas normas de valoración de la labor profesional de los funcionarios de cara a los ascensos, y fijación de las tareas y responsabilidades de cada funcionario.

Las ideas anteriores se vuelven a plasmar en un nuevo Proyecto de Ley presentado al Senado el 21 de febrero de 1953, cuya aprobación es impedida por el fin de la legislatura. Presentado de nuevo el 4 de diciembre de 1953, su aprobación dará lugar a la Ley núm. 1181, de 20 de diciembre de 1954, de delegación al Gobierno para la emanación de las normas relativas al nuevo Estatuto de los funcionarios civiles y demás dependientes del Estado.

De esta Ley de delegación nos interesa destacar cuatro elementos del nuevo sistema.

(14) Comisión creada por Decreto de la Presidenza del Consiglio de 12 de octubre de 1948 con la denominación *Commissione per lo studio dei problemi inerenti al personale statale*.

(15) Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione (1948-1953)*, vol. II, Roma, 1953, pp. 9 y ss.

(16) *Stato dei lavori per la riforma*, op. cit., pp. 465 y 492.

En primer lugar, la reordenación del personal en cuatro grupos —*direttiva, di concetto, esecutiva y del personale ausiliare*—, cuya definición se hace no en base a una aplicación mecanicista de los títulos de estudio, sino en función de las atribuciones propias de cada uno de ellos.

En segundo lugar, las categorías, dentro de cada grupo, son reordenadas acudiendo al concepto de categoría funcional, según el cual ésta se determina dentro de cada cuerpo, en base a una distinción de funciones y responsabilidades existentes dentro de cada Administración.

En tercer lugar, y directamente ligado a lo anterior, se imponía la necesidad de determinar las atribuciones de cada categoría, con lo cual se remarcaba el carácter institucional de las competencias administrativas, limitando los casos de delegación y avocación a los previstos en la Ley.

Por último, el aumento de retribución económica se produce en función de la antigüedad siempre que no recaiga sobre la actuación del funcionario un juicio de desmerecimiento y admitiendo que los aumentos salariales periódicos puedan verse anticipados en un año cada trienio cuando se obtuviese una especial calificación de mérito.

Fruto de esta delegación el Gobierno emanará una serie de veintiún decretos con fecha 11 de enero de 1956, cinco de los cuales —núms. 4, 16, 17, 19 y 20— serán recogidos orgánicamente en el Texto Unico núm. 3, de 10 de enero de 1957.

III. EL TEXTO UNICO NUM. 3, DE 10 DE ENERO DE 1957

El Texto Unico de 10 de enero de 1957, pese a que no es aplicable a la totalidad de los empleados públicos (17), ha constituido el mapa normativo básico (18) para la regulación del empleo público en Italia (19).

Dicho Texto ha sido criticado con dureza por la doctrina, calificado como uno de los mayores errores del Parlamento, del Gobierno y de los sindicatos por acometer una regulación de la función pública

(17) En efecto, por disposición del artículo 384 del mismo DPR núm. 3, de 10 de enero de 1957, está excluida su aplicación, total o parcialmente, a la Magistratura y al resto del personal judicial, incluyendo el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y los Tribunales militares; los abogados y procuradores del Estado; el personal docente; el personal militar y el de las empresas autónomas de Correos, Telégrafos y Teléfonos, y de los Ferrocarriles y de los Monopolios del Estado.

(18) En tal sentido, GIANNINI, *Impiego pubblico*, op. cit., p. 296.

(19) El contenido de este Texto Unico fue desarrollado, a su vez, reglamentariamente mediante DPR núm. 686, de 3 de mayo de 1957.

sin proceder a una reforma de la propia estructura orgánica de la Administración (20).

El sistema permanece, además, sustancialmente invariado, sin acogerse ninguna de las sugerencias innovativas de los trabajos y estudios que precedieron al TU.

Así se mantienen los cuatro grupos anteriores: *direttivo, di concetto, esecutivo y ausiliare*, con numerosas categorías dentro de cada uno de ellos —siete, seis, cinco y cinco, respectivamente—. La progresión económica se obtiene por la mera antigüedad si no concurre una anotación de desmerecimiento. Incluso la gran mayoría de las escasas innovaciones contenidas en el TU son producto de la elaboración previa en la jurisprudencia del Consejo de Estado, como es el caso, que a nosotros nos interesa, de la regulación de los elementos de valoración que entran en juego en el sistema de ascensos por mérito comparado, la inclusión de garantías de publicidad de los sistemas de promoción profesional o la atribución de derechos reaccionales a los candidatos a los puestos a cubrir (21).

El sistema de carrera estaba concebido en el TU de 1957 como una progresión interna de una categoría inferior a otra superior a través de distintos sistemas de promoción (22).

Estos sistemas de promoción se dividían esencialmente en dos tipos, el concurso de méritos y el concurso-oposición, con subdivisiones, a su vez, en función del tipo o de la importancia del ascenso que se pretende (23).

Dentro del concurso de méritos encontramos el concurso de méritos absoluto y el concurso de mérito comparado.

El primero se utilizaba para la promoción de la categoría de ordenanza a jefe de ordenanza dentro del grupo auxiliar (art. 192 del TU de 1957). Para poder optar al concurso se exige una determinada antigüedad en el cuerpo como único requisito. Para la selección, realizada por el Consejo de Administración, sólo se tienen en cuenta las calificaciones sobre la conducta y diligencia del funcionario.

El concurso de mérito comparado era uno de los sistemas más comunes entre las distintas carreras administrativas (art. 169 del TU de 1957) (24).

La finalidad de este concurso era la de poder evaluar todos los elementos que concurren en la personalidad del funcionario. Para ello era

(20) GIANNINI, *Instituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffré, Milán, 1981, p. 139.

(21) GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Giuffré, Milán, 1970. Vol. I, p. 366.

(22) GIANNINI, *ibid.*, p. 373.

(23) Para un examen más detallado de estos procedimientos de promoción en la carrera véase COLACITO, «Impiego statale», voz en *Enciclopedia del Diritto*, 20 vols. Giuffré, Milán, 1970, pp. 349 y ss., a quien seguimos en esta exposición. Ver también AMENDOLA, «Concurso a pubblico impiego», voz en el vol. VIII (1960) de la misma *Enciclopedia*, pp. 613 y ss.

(24) Redactado en base al artículo 38 de la Ley núm. 775, de 28 de octubre de 1970.

decisiva la actuación del Consejo de Administración, el cual procedía cada tres años a determinar los méritos que deben ser tenidos en cuenta en cada concurso con relación a cada grupo, los coeficientes numéricos para la calificación de los méritos aportados (25) y el coeficiente mínimo que en cualquier caso debe obtenerse para poder optar al concurso (26).

Tras estas decisiones se elaboraba la lista de los admitidos a concurso (27). Sobre dicha lista de candidatos, el Consejo de Administración aplicaba los coeficientes respectivos a cada uno de los méritos que habían sido prefijados para cada concurso en función de los informes contenidos en la hoja de servicios de cada funcionario (28). En realidad, como observa COLACITO (29), la expresión concurso por mérito comparado es inapropiada en relación con el procedimiento que se efectuaba en la realidad, puesto que la valoración de los méritos no se produce mediante la comparación entre los concursantes, sino a través de la atribución de coeficientes a cada tipo de mérito.

El concurso-oposición, tras la reforma llevada a cabo por el DPR núm. 1077, de 28 de diciembre de 1970, se utilizaba esencialmente para el paso de la categoría superior de un grupo a la categoría inferior del grupo superior. Se trata en realidad de una figura de concurso restringido con las siguientes características generales (30). Se reserva para estos concursos una sexta parte de las vacantes. A ellas pueden optar los funcionarios con una determinada antigüedad en la categoría superior del grado inferior aun sin poseer la titulación exigida para el acceso desde fuera de la Administración con el parecer favorable del Consejo de Administración. En cualquier caso, la posesión de dicha titulación exime al concursante del requisito de antigüedad.

(25) La propia Ley —art. 169, pfo. 2— establece cuáles son los méritos que pueden ser seleccionados por el Consejo de Administración: rendimiento, calidad del servicio prestado, capacidad de organización, trabajos originales, trabajos específicos, aprovechamiento obtenido en cursos de formación, aptitud para asumir mayores responsabilidades y para desarrollar las funciones de la categoría a la que se concursa, publicaciones científicas, cultura general y capacidad laboral.

(26) Art. 62 del DPR núm. 686, de 3 de mayo de 1957, de desarrollo ejecutivo del TU. Este mismo precepto indica que, aun superando el coeficiente global establecido por el Consejo de Administración, no pueden ser admitidas aquellas que no obtengan la mitad del coeficiente máximo establecido para los méritos relativos a la calidad del servicio prestado y a la aptitud para desarrollar las funciones de la categoría inferior.

(27) Artículo 63 del DPR núm. 686, de 3 de mayo de 1957.

(28) Estos informes estaban regulados originariamente en los artículos 43 a 46 del TU de 1957 para cada grupo de cuerpos y escalas. En el artículo 36 del DPR núm. 1077, de 28 de diciembre de 1970, se estableció un precepto común para todos los grupos.

(29) COLACITO, «*Impiego statale*», *op. cit.*, p. 355.

(30) Ver en concreto los artículos 16, 21 y 27 del mencionado DPR núm. 1077, de 1970.

IV. LOS EFECTOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LA LABORALIZACION DE LA RELACION DE EMPLEO PUBLICO

Todo el sistema de carrera administrativa previsto por el TU de 1957 será posteriormente profundamente modificado en una doble dirección.

De un lado se produce una regulación especial para el cuerpo de directivos que se va configurando como el nivel dirigente de la Administración Pública cualificado por las peculiaridades de su relación orgánica, que hace que se mantengan en este nivel las características clásicas de la relación de empleo público (31).

Con relación al resto de los cuerpos inferiores se va a producir, en cambio, una profunda transformación que acabará con el concepto mismo de carrera administrativa (32).

Esta transformación se deriva de la tendencia hacia la contractualización o laboralización de la relación de empleo público producida en Italia a partir de los años setenta de la mano de la intervención sindical (33).

En efecto, los sindicatos se empeñan en una tarea doble: la intervención sindical para negociar las retribuciones y la equiparación de dichas retribuciones atendiendo a la similitud de funciones desarrolladas por los funcionarios, con independencia de su clasificación orgánica.

Una primera plasmación de esta tendencia lo constituyen los artículos 24 y 28 de la Ley núm. 775, de 28 de octubre de 1970 (34). Por el primero, la regulación de los puestos de trabajo y el tratamiento económico del personal en servicio y jubilado podían ser regulados mediante reglamento que pusiese en aplicación los acuerdos estipulados entre el Gobierno y los sindicatos representados en los Consejos de Administración de cada Ministerio o las confederaciones sindicales de las que éstos fomen parte.

A su vez, el artículo 28 establecía, con relación al personal técnico de todas las Administraciones del Estado, que sus tareas debían ser determinadas y ordenadas en base a categorías funcionales, cada una de las cuales tendría una misma regulación retributiva.

Siguiendo en esta misma línea, el artículo 9 de la Ley núm. 382,

(31) Sobre este tema nos remitimos al trabajo de Umberto ROMAGNOLI en este mismo número de *Documentación Administrativa*.

(32) En este sentido se pronuncian GANDI y POTENZA, *Manuale de Diritto amministrativo*, 8.ª ed., Giuffré, Milán, 1987, p. 495.

(33) Sobre esta cuestión, más extensamente, ORTEGA, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Tecnos, Madrid, 1983, especialmente las pp. 209 a 230.

(34) GU, núm. 283, de 9 de noviembre 1970.

de 22 de julio de 1975, que deroga expresamente el artículo 24 de la Ley núm. 775 de 1970, dispondrá que el tratamiento económico de los empleados estatales será regulado sobre la base de los acuerdos establecidos con las organizaciones sindicales más representativas de ámbito nacional. De igual modo, en la propia norma se dará una instrucción relativa a la necesidad de una homogeneización retributiva por sectores de actividad:

«El tratamiento económico debe inspirarse en normas clarificadoras, de forma que asegure a los funcionarios una paridad retributiva en categorías similares, independientemente de la Administración a la que se pertenezca, de forma que su fin sea la consecución de una progresiva homogeneización de las condiciones económicas de todos los funcionarios públicos.»

La lógica de este proceso es sencilla. La existencia de una carrera administrativa dentro de cada ente público habría llevado a una pluralidad de regímenes salariales conocida como «jungla retributiva». Esta situación se corresponde con el predominio de los sindicatos autónomos en el seno de la función pública, que presionaban en cada sector para la obtención de mejoras puntuales. Desde el momento en que las grandes confederaciones sindicales entienden que en el proceso de defensa de los intereses de la clase trabajadora es indispensable el buen funcionamiento de las Administraciones públicas, por derivarse de su actuación parte del salario diferido de los trabajadores, deciden entrar a negociar con el Gobierno la propia reforma de la Administración. Desde dicha óptica, tanto por un principio de racionalización como por un objetivo de implantación sindical de las mismas confederaciones nacionales, se hará imprescindible una simplificación de las situaciones orgánicas de los funcionarios y una generalización homogeneizadora de sus regímenes retributivos.

El salto definitivo hacia esta concepción unitaria y su transparencia se producirá con la aprobación de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

V. LA ORDENACION DE LA CARRERA EN BASE AL CONCEPTO DE CATEGORIA FUNCIONAL

Las características básicas de la Ley núm. 312 de 1980 las podemos resumir en los siguientes términos:

— Clasificación de todo el personal, excluido el correspondiente al nivel directivo, en ocho categorías funcionales.

— Acceso y paso a cada categoría mediante concurso público único.

— Progresión económica dentro de cada categoría de un 16 por 100 sobre la base inicial cada tres, seis, diez, quince y veinte años.

— Las sanciones disciplinarias o las anotaciones de desmerecimiento retrasan la obtención de la anterior progresión económica.

— Reserva inicial del 80 por 100 de los puestos vacantes para la promoción interna en el primer concurso público celebrado tras la aprobación de la Ley.

— Reserva entre el 50 y el 30 por 100, según categorías, de puestos para promoción interna.

Las ocho categorías funcionales se ordenan de acuerdo a dos criterios básicos: grado de capacitación laboral y grado de responsabilidad, de lo que resulta la siguiente clasificación (35):

Primera categoría: actividades sencillas. Se trata de actividades elementales, ya sean o no de tipo manual, para las cuales no se requiere ninguna preparación específica.

Segunda categoría: actividades sencillas con conocimientos elementales. Se trata de actividades sencillas, ya sean o no de tipo manual, comprendidas las de conservación y reproducción, cuyo ejercicio requiera una preparación o un conocimiento elemental.

Tercera categoría: actividades técnico-manuales con conocimientos no especializados. Se trata del desempeño de dicho tipo de actividades, que si son de naturaleza administrativa consisten en la ejecución de operaciones administrativas, técnicas o contables de carácter elemental. En esta categoría serían incluibles también las actividades descritas aunque llevasen consigo la utilización de medios, instrumentos o aparatos de uso sencillo.

Cuarta categoría: actividades administrativas o técnicas con conocimientos especializados y responsabilidad personal. Se trata de actividades administrativo-contables, técnicas o técnico-manuales que presuponen conocimientos específicos en el área administrativa y contable y una preparación especializada en el área técnica o técnico-manual, con capacidad para utilizar medios o instrumentos complejos o trabajar con datos dentro de un procedimiento previamente establecido. Estas prestaciones laborales se caracterizan porque existe ya un margen de valoración respecto a su ejecución, así como estar expuesto eventualmente a riesgos específicos.

Quinta categoría: actividades con conocimientos especializados y responsabilidad sobre un grupo de personas. Se trata de actividades profesionales que requieren una preparación técnica; unos conocimientos puntuales en la tecnología del trabajo; una determinada pericia en la ejecución; conocimientos para la interpretación de dibujos o gráficos y sus elaboraciones respectivas. Además pueden comportar respon-

(35) Artículo 2 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

sabilidades técnico-prácticas de dirección o control de otras personas.

Sexta categoría: actividades con conocimientos profesionales y responsabilidad sobre una unidad operativa. Se trata de actividades administrativas o técnicas con gran número de usuarios o afectados dentro de un procedimiento no especializado; actividades en las que se requiera una aportación específica de capacidad con relación a aparatos o equipos que exijan conocimientos particulares respecto de las tecnologías utilizadas; funciones de dirección y coordinación de unidades operativas que realicen prestaciones laborales de poco relieve. Estas actividades se caracterizan por la imputación de responsabilidad, tanto por el trabajo propio desarrollado como por los resultados obtenidos por la unidad operativa a sus órdenes.

Séptima categoría: actividades con preparación profesional y con eventuales responsabilidades sobre una unidad orgánica. Se trata de actividades profesionales en las que se asume la dirección de oficinas, servicios u otras unidades orgánicas que desarrollen funciones internas de la Administración, con un margen de evaluación de los objetivos que deben cumplirse y facultades de decisión y propuesta en el ámbito de directrices generales. También se trata de actividades de colaboración en la instrucción procedimental o de estudio, en el campo administrativo o técnico, que exijan una preparación profesional o una especialización sectorial de nivel universitario. Estar al cargo de unidades orgánicas implica plena responsabilidad de las instrucciones impartidas en la actividad de dirección y coordinación y con relación a los resultados obtenidos.

Octava categoría: actividades con especialización profesional o con una eventual responsabilidad externa de la Administración. Se trata de actividades profesionales que implican la asunción de la dirección de una oficina o servicio de carácter orgánico con relación directa con los particulares. También se incluyen funciones de coordinación, de promoción o de control de resultados relativos a unidades orgánicas con funciones internas dentro de un mismo sector de actividad. Y actividades de estudio o de realización de planes y programas que requieran una preparación profesional de nivel universitario, con autonomía para la concreción de los procesos de formación y actuación, en relación a los objetivos y a las instrucciones impartidas. En este nivel se imputan la responsabilidad organizativa, así como la responsabilidad externa en función de los resultados obtenidos.

Una *novena categoría* fue establecida por el artículo 2 del Decreto-ley núm. 9, de 28 de enero de 1986, convertido en Ley núm. 78, de 24 de marzo de 1986, referida al personal del anterior *grupo direttivo*, al que se refiere el párrafo 14 del artículo 4 de la Ley núm. 312/1980, esto es, aquel que con posterioridad a 1978 hubiere adquirido una cua-

lificación profesional más elevada, así como determinados cargos directivos específicos.

La propia Ley núm. 312/1980 establece una primera incorporación de cada funcionario en cada una de las mencionadas categorías funcionales en base a su pertenencia a un grupo determinado con fecha 1 de enero de 1978 (36).

Así, el grupo de personal *auxiliare* se incluía, según su categoría, dentro de las categorías funcionales segunda y tercera; el grupo de personal *esecutivo*, en las categorías cuarta y quinta; el grupo de personal *di concetto*, en las categorías sexta y séptima, y algunas categorías inferiores del grupo de personal *direttivo*, en la octava categoría; otras, por efecto de la Ley núm. 78/1986, se incluyen en la novena categoría.

Una vez establecida esta primera incorporación, la Ley prevé, tras su aprobación, un primer concurso, en el cual el 80 por 100 de las vacantes se destinan a la promoción interna (37). En los concursos posteriores la reserva de vacantes para promoción interna oscila entre un 50 y un 30 por 100, según las categorías, salvo que se trate de puestos de trabajo cuyos requisitos sólo se pueden cumplir si se ha trabajado previamente en un puesto inferior dentro de la propia Administración, en cuyo caso se produce una reserva total (38).

La promoción interna se ve apoyada, además, por la exención del título de estudio.

Dicho título es exigido en el nivel de certificado de escolaridad para el acceso a las categorías primera y segunda; de graduado escolar para las categorías tercera y cuarta; de bachiller para las categorías quinta y sexta, y universitario para las categorías séptima, octava y novena (39).

Sin embargo, los funcionarios pueden concursar a las vacantes de la categoría superior si cuentan con una antigüedad de cinco años en la categoría inferior, salvo que el perfil profesional del puesto —concepto éste sobre el que volveremos más adelante— exija inexcusablemente la posesión de un título de estudio determinado (40).

Como regla específica, para poder beneficiarse de los puestos reservados a la promoción interna, el funcionario deberá poseer, al menos, el título de estudio propio de la categoría a la que pertenece (41).

Transitoriamente, durante los tres primeros años desde la entrada en vigor de la Ley los funcionarios que hubiesen pertenecido a los grupos *auxiliare* y *esecutive* pueden participar en los concursos convoca-

(36) Artículo 4 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(37) Artículo 9 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(38) Artículo 14 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(39) Artículo 13 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(40) Artículo 12 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(41) Artículo 14, párrafo 2, de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

dos para cubrir vacantes de las categorías funcionales cuarta y sexta (42).

El concepto de categoría funcional se completa con el de perfil profesional, que constituye el límite más efectivo a la movilidad vertical y —sobre todo— horizontal de los funcionarios. Dentro de cada categoría se prevé que una comisión —de composición paritaria entre representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales más representativas a nivel nacional (43)— establezca los distintos perfiles profesionales que resulten del tipo de prestación laboral que se realice. Para ello se han de tener en cuenta, según la Ley, los requisitos culturales, el grado de responsabilidad, el ámbito de autonomía, el grado de movilidad y los requisitos de acceso a la categoría (44).

Junto a esta vía de ascenso profesional, la Ley contempla de forma independiente la progresión económica de los sueldos de los funcionarios.

A cada categoría funcional le corresponde una cantidad igual para todos los funcionarios pertenecientes a la misma.

A estas cantidades se le suman dos tipos de aumento. El primero se produce por el cumplimiento de tres, seis, diez, quince y veinte años de servicio sin calificaciones negativas en la hoja de servicio y por una cantidad del 16 por 100 del sueldo de la categoría inicial que se posea al tiempo de la aplicación de la Ley (45).

El segundo tipo de aumento se produce por cada bienio sin calificación negativa, a razón de un 2,5 por 100 del sueldo de la categoría a la que se pertenece, si bien estos aumentos se reabsorben si el funcionario asciende a una categoría funcional superior (46).

Las calificaciones negativas —suprimidos expresamente por la Ley los informes anuales sobre el servicio (47)— son ahora sólo producto de sanciones disciplinarias o de un procedimiento específico en caso de escaso rendimiento (48). Este procedimiento es similar al del informe anual sobre la valoración del servicio del funcionario que se producía anteriormente. Corresponde al jefe del servicio la formulación del informe motivado de escaso rendimiento dirigido al Consejo de Administración, al que se acompaña el pliego de descargo del funcionario afectado. A la vista del expediente, el Consejo puede emanar una calificación negativa que produce el mismo efecto que una sanción disciplinaria a los efectos de computar años para los respectivos aumentos salariales.

(42) Artículo 8 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(43) Artículo 10 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(44) Artículo 3 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(45) Artículo 24, párrafo 2, de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(46) Artículo 24, párrafo 3, de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(47) Artículo 17 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

(48) Artículo 18 de la Ley núm. 312, de 11 de julio de 1980.

Esta regulación de la carrera administrativa ha sido confirmada por la Ley Marco de 29 de marzo de 1983 sobre el Empleo Público, con alguna innovación en cuanto a la fuentes de su ordenación que conviene destacar.

Así, los criterios para la determinación de las categorías funcionales y los perfiles profesionales comprendidos en cada una están reservados a la Ley (49). Sin embargo, el régimen retributivo y la identificación de las categorías funcionales con relación a los perfiles profesionales y los puestos de trabajo se establecen mediante convenio sindical (50).

La propia Ley Marco establece algunos criterios referidos a las categorías funcionales y los perfiles profesionales que no varían sustancialmente respecto a los establecidos en la Ley núm. 312/1980 (51).

Todo este nuevo modelo descrito en sus aspectos básicos contiene muchos interrogantes en cuanto a su desarrollo, que no haremos sino apuntar (52).

Así, en el *Rapporto* GIANNINI (53) se indica la contradicción del sistema de categorías funcionales, el cual fue planteado como un nuevo «modelo organizativo», cuando su contenido no pasaba de ser en la realidad más que un plan de ordenación del personal, en el cual permanecen dos problemas sustanciales. Uno lo constituye el concepto de perfil profesional, en que se subdividen las categorías funcionales. El intento de reordenación homogénea que constituyen tales categorías está estructuralmente limitado por el de los perfiles profesionales, que a la larga pueden volver a reproducir las disparidades normativas que se intentan evitar. Otro problema latente es el principio de la equiparación retributiva de todos los pertenecientes a una misma categoría funcional, el cual puede comportar situaciones de injusticia conmutativa por comparación de sectores de actividad dentro de la misma categoría.

En realidad, la incógnita sobre el funcionamiento del modelo no debe estribar en cuanto a que con él se obtenga una homogeneización laboral y una equiparación retributiva, sino si con él se consigue una mayor racionalización. Ciertamente el futuro de todo sistema de fun-

(49) Artículo 2 de la Ley Marco de 29 de marzo de 1983.

(50) Artículo 3 de la Ley Marco de 29 de marzo de 1983.

(51) Artículos 17, 18 y 19 de la Ley Marco de 29 de marzo de 1983.

(52) Una primera valoración de las dificultades de desarrollo de la Ley núm. 312/1980 puede verse en CAIANO, «Lo stato di attuazione della legge 11 luglio 1980 n.º 312 (Nuovo assetto retributivo funzionale del personale civile e militare dello Stato)», *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1983, núm. 2, pp. 495 y ss. Para posteriores desarrollos, tanto de la Ley núm. 312/80 como de la Ley Marco de 1983, ver CASSESE y D'AURIA, «Cronache amministrative 1985 y 1986», publicados, respectivamente, en *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1986, núm. 3, p. 855, y 1987, núm. 3, p. 801.

(53) «Rapporto sui principale problemi dell'Amministrazione dello Stato», dirigido a las Cámaras legislativas el 16 de noviembre de 1979, *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1982, núm. 3, pp. 713 y ss.

ción pública se enfrenta a la necesidad de flexibilizar los regímenes retributivos y las condiciones de trabajo en base a las innumerables facetas en las que el sector público realiza su actividad. Tal flexibilidad comporta diferencias, y el reto de la ordenación funcionarial no es otro que el que dichas diferencias no encubran privilegios, esto es, desigualdades no justificables, en función de valores propios de la propia organización administrativa.

Si a ello unimos el hecho de que, tras contractualización de la relación estatutaria en Italia, la ordenación de las retribuciones y las condiciones de trabajo se efectúan por acuerdo sindical, se produce un nuevo frente entre una posible acción sindical de carácter clientelar y la fuerza política de la Administración para resistirse a demandas que se alejan de un planteamiento de racionalidad de los servicios (54).

Una última fuente de incertidumbres puede derivarse del establecimiento de la línea divisoria entre el ámbito normativo sometido a reserva de ley y el referido a los acuerdos sindicales (55).

Todo lo anterior hace que para GIANNINI sea necesaria una nueva normativa general (56) o se produzca, en opinión de CASSESE y D'AURIA, un contencioso judicial y extrajudicial de grandes dimensiones (57).

(54) Una denuncia de este tipo ha sido formulada por GIANNINI, para el cual «ni las organizaciones sindicales ni el Gobierno se inspiran en lo que se había convenido, las primeras al entender las categorías funcionales como meros niveles retributivos, el segundo cediendo a cada momento a los tirones del neocorporativismo sectorial que se ha ido constituyendo, y, por ende, desatendiendo con demasiada frecuencia el "sistema" de las categorías funcionales», *Instituzioni...*, *op. cit.*, pp. 140 y 141.

(55) Algunos problemas concretos en este sentido ya han sido señalados por CASSESE y D'AURIA, «Cronache amministrative 1986», *op. cit.*, pp. 802 y 803.

(56) GIANNINI, *Instituzioni...*, *op. cit.*, p. 141.

(57) CASSESE y D'AURIA, «Cronache amministrative 1986», *op. cit.*, p. 803.