

Empleo público y globalización de la economía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO LIBERAL Y FUNCIÓN PÚBLICA. III. LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL MODELO CONTINENTAL DE FUNCIÓN PÚBLICA. EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO. IV. EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO EN ESPAÑA. V. EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN VORAZ. VI. LA INFLUENCIA DEL MODELO TRADICIONAL DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS EXCELENTES. VII. EL IMPACTO DEL SINDICALISMO, EL LABORALISMO Y EL GARANTISMO SOBRE EL MODELO TRADICIONAL DE FUNCIÓN PÚBLICA. LA DEGENERACIÓN DEL CORPORATIVISMO DE SERVICIO. VIII. UNA NUEVA PÉRDIDA EN EL «ÍNDICE DE VORACIDAD» DEL EMPLEO PÚBLICO: LA DUALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN FUNCIONARIOS Y LABORALES. IX. ¿QUÉ HACER?: ABANDONO DEL MODELO DEGENERADO DE FUNCIÓN PÚBLICA O RECUPERACIÓN DEL MODELO TRADICIONAL.

I. INTRODUCCIÓN

Escribir sobre el empleo público justo unos días antes (septiembre de 1996) de la aprobación de unos presupuestos y cuando se anuncian grandes movilizaciones de funcionarios como respuesta a la congelación de sus emolumentos no deja de tener cierto dramatismo. En general, toda la oposición política, que tiene aquí muchos votos que ganar y perder, como asimismo los medios de comunicación, expresan una opinión favorable a los

empleados públicos a los que se presenta como víctimas fáciles para la reducción presupuestaria, necesaria para converger en la moneda única europea. Pocos son los opinantes que destacan la circunstancia de privilegio en que, frente al sector privado, se encuentran aquéllos y en especial la seguridad en el empleo, es decir, la de estar a cubierto de los despidos cada vez más fáciles y baratos que ofrece hoy el nuevo «Derecho patronal» en que se ha convertido el hogaño Derecho laboral.

Parece, sin embargo, inevitable; nos esperan tiempos de gobierno desde este «pensamiento único» que al modo de las grandes visiones está dispuesto a sacrificar el orden y bienestar relativo existente, como hiciera en su día el marxismo, para construir un nuevo mundo feliz. Lo alcance o no, que eso está por ver, de momento la cera que arde y se avecina para los asalariados es la de la «ley de hierro de los salarios» que anunciara David RICARDO (1772-1823), según la cual en un mercado libre los salarios siempre se estabilizan justo por encima del nivel de subsistencia. Se acabaron las prepotencias sindicales: la mera existencia de la posibilidad de que la producción de una empresa pueda ser trasladada al extranjero desarma al trabajador y los salarios y condiciones laborales existentes, considerados antes como la base segura a partir de la cual se podían negociar mejoras, se consideran ahora como un máximo desde el que se negocia para minimizar las reducciones salariales y los recortes de las prestaciones que el empresario puede exigir en nombre de la competitividad. Se está instalando una psicología de inseguridad laboral que parece ser una de las condiciones precisas para alcanzar lo que los economistas llaman un mercado laboral flexible.

Pero lo sorprendente del caso es que se da por descontado que esta evolución inexorable, que impone un liberalismo económico transnacional que nos obliga a competir con los países del Tercer Mundo en una alocada carrera de flexibilización de las relaciones de empleo y de abaratamientos de los salarios, no afecta al sector público que mantiene todas las coordenadas de un modelo degenerado de función pública en el que se han fundido las ventajas del modelo tradicional, la seguridad en el empleo ante todo, con las que se importaron del Derecho laboral proteccionista (limitación de jornadas al margen de las necesidades del servicio, derechos sindicales de negociación y huelga, etc.). Una degeneración del modelo tradicional que se acompaña de la admisión de un régimen laboral paralelo, gemelo del sector privado, pero con la ventaja añadida para el empleado público de la extrema debilidad patronal, dado que la «Administración-empresario» no quiebra nunca, ni tiene excesivo celo en defender en la magistratura sus

posiciones frente a sus empleados porque en ello el responsable político no se juega nunca su peculio personal.

Por lo dicho es obligado plantearse ahora las grandes cuestiones que están en el nacimiento y desarrollo del sistema de función pública e intentar discernir lo que pudiera ser su futuro. Todo ello lleva a interrogarse de nuevo sobre la aparente contradicción que supone que el régimen funcionarial haya sido alumbrado en el escenario del liberalismo económico del pasado siglo, sobre cuáles han sido las causas de la alteración del modelo tradicional (el contagio del sindicalismo y debilitamiento de la potestad jerárquica, la influencia del Derecho laboral) y qué porvenir le espera o cuáles son las necesarias transformaciones para que el modelo de función pública —un modelo, el actual, claramente degenerado— pueda subsistir en este durísimo escenario de la globalización de la economía, en el que nuestro sector privado sólo podrá ser competitivo si se libera sustancialmente de los costes que supone mantener el sector público.

La conclusión a la que llegaremos es que en esta despiadada «III guerra mundial» en la que nos está introduciendo el pensamiento liberal y a cuyos prolegómenos estamos asistiendo sólo es posible un régimen de función pública que recupere las exigencias originales de devoción por el servicio y de claro predominio de los intereses públicos sobre los privados de los funcionarios con que fueron concebidas las burocracias en el liberalismo, tanto en su versión prusiana, como en la francesa del corporativismo de servicio o la del corporativismo generalista de los países anglosajones; unas características que están presentes hoy en las grandes organizaciones empresariales que se reclaman del don de la excelencia.

II. ESTADO LIBERAL Y FUNCIÓN PÚBLICA

Ciertamente sobre el concepto y el oficio de funcionario y su inserción en la organización administrativa se pueden encontrar en épocas pretéritas toda suerte de antecedentes, siendo clara la influencia de la Iglesia católica y la recepción del Derecho romano¹. Sin embargo, el sistema mismo de función pública que, aunque muy alterado o degenerado, nosotros hemos heredado —grupos de servidores públicos, profesionalizados y expertos con la misma formación e integrados en cuerpos y

¹ Sobre la influencia de la Iglesia en las estructuras gubernativas y en las relaciones de los funcionarios con los oficios que tienen a su cargo, me remito a GARCÍA DE ENTERRÍA «La organización y sus agentes: revisión de estructuras», en *La Administración española*, Madrid, 1961.

responsables del funcionamiento de las Administraciones y los servicios públicos— nace sin duda en el siglo XIX, al margen o como un perfeccionamiento del sistema de los consejos reales, oficios, la técnica de los oficios enajenados y de las figuras comisariales², y desde luego en clara oposición a los de la doctrina oficial liberal que rechaza la idea de una burocracia permanente. Si se admite por unos y otros Estados, incluso por los más refractarios, como los anglosajones, a los empleados públicos permanentes, es porque ese modelo ofrece ventajas muy superiores a las que se derivan de un modelo de libre contratación y despido y que podríamos cifrar en la ventaja de asegurar la permanencia y la memoria de las organizaciones públicas, y en la conveniencia de alcanzar en los servidores públicos una preparación, motivación y devoción por el servicio, del mismo nivel que en los ejércitos. Pero además de esas ventajas funcionales, el sistema de función pública era en parte una exigencia del naciente constitucionalismo que en su versión continental imponía el principio de mérito y capacidad.

Frente a la estabilidad en los empleos, base fundamental de toda organización burocrática, el purismo liberal aducía en contra el argumento democrático del riesgo de la apropiación del poder por un funcionariado inamovible. De otro lado, en una época en que no hay financiación ni apenas partidos políticos, los empleos públicos son la única moneda con la que se puede recompensar a los que apoyan a los ganadores de las elecciones, lo que también es incompatible con empleos permanentes. En el sistema liberal ideal no hay, pues, necesidad de regular el empleo público. Los funcionarios son nombrados y despedidos por la simple voluntad de quien ostenta la competencia para ello. Basta la vieja figura del Derecho romano del arrendamiento de servicio para regular las relaciones jurídicas entre el Estado y el funcionario³.

Además, como refiere NIETO⁴, los ideólogos liberales estaban radicalmente en contra no ya de los abusos funcionariales sino del sistema burocrático existente, que, a su modo de ver, se había introducido un tanto clandestinamente y contradecía las esencias históricas y constitucionales británicas. Inicialmente ésa sería también la posición de J. S. STUART MILL (*Sobre la libertad*) que

² GARCÍA DE ENTERRÍA, obra citada, págs. 191 y ss.

³ En ella, lo mismo que en el arrendamiento de servicio doméstico, el amo puede rescindir la relación de empleo haciéndola inmediatamente ejecutiva y disfrutando además de otros privilegios procesales. A la regulación del arrendamiento de servicios en los artículos 1.583 y siguientes del Código civil me remito.

⁴ *El pensamiento burocrático*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.

afronta el problema de la burocracia desde la perspectiva de las actividades del Estado y de la ilicitud de su intervención en la sociedad civil. Por consiguiente, no sólo está en contra de la mala administración, sino incluso de una administración eficiente e idealmente perfecta, una actitud de liberal químicamente puro: la Administración y la burocracia son un mal en sí mismas. Pero en evidente contraste con el modo liberal de enfrentarse al fenómeno burocrático, NIETO⁵ ha advertido que el pensamiento burocrático prusiano implicaba la aceptación de la existencia de la burocracia, e incluso su consideración de que es el mejor modo de gobierno y administración. En consecuencia, no se la combate sino que se la halaga en unos términos tales de rigor y originalidad que constituyen el asombro de Europa. Prusia aporta a la civilización europea una forma política peculiar que se suele llamar «Estado de funcionarios» y, por ello, la llamada edad contemporánea no comienza en Prusia, como en Francia, con una revolución sino con una reforma, y más concretamente con una reforma burocrática, que cumple en este país el papel de la revolución.

En todo caso es en los Estados Unidos donde el modelo liberal se ensayó primero y donde tuvo una mayor fuerza y arraigo en normal correspondencia con una concepción de la democracia íntimamente unida al liberalismo económico más radical de preeminencia absoluta del sector privado y desconfianza hacia el Estado y el funcionariado permanente, del que se piensa poder prescindir. En frase del Presidente Jackson: «*los trabajos confiados a los agentes del Estado son tan fáciles que todo hombre inteligente puede adaptarse a ellos sin demora*». Por otra parte, la defensa contra el riesgo de un funcionariado permanente, el santo temor a una «propiedad antidemocrática» sobre las funciones públicas, fue utilizada para despojar de sus puestos a los funcionarios de ideología contraria y recompensar con ellos a los propios partidarios después de ganar las elecciones. Los empleos públicos pasan, pues, a ser una conquista de los vencedores dando lugar al *spoils system*, el sistema de botín. Sin embargo, una cosa es predicar y otra dar trigo; la sustitución alucinante de unos funcionarios por otros que la interinidad originaba provocó graves crisis en los servicios del Estado, generalizando la indisciplina en el Ejército e incluso el asesinato del Presidente Garfield por un aspirante rechazado para un empleo subalterno, lo que llevó al Senado a cuestionar la validez del sistema y aprobar la *Plendleton Act* en 1883, que crea la *Civil Service Commission* con lo

⁵ *El mito de la Administración Prusiana*, Sevilla, 1962.

que se da paso a un incipiente sistema de función pública de funcionariado permanente ⁶.

También en España, el alineamiento de los liberales contra la creación de un funcionariado estable es manifiesta y clara en los Diputados de las Cortes de Cádiz, que razonan contra cualquier limitación del libre nombramiento y revocación de los empleos, al margen del pensamiento económico, desde las exigencias del principio de la responsabilidad ministerial: se argumenta que si los ministros responden del funcionamiento de los servicios que tienen a su cargo es preciso darles libertad absoluta para nombrar y destituir a los que sirven los empleos bajo su mando ⁷. Los primeros administrativistas igualmente defendieron la movilidad, el libre nombramiento y la libre revocación de los empleos. OLIVÁN consideraba que los empleados son nombrados y separados por los Ministros como consecuencia de la responsabilidad que deriva del ejercicio de sus funciones; aunque al Estado interese que los empleados permanezcan mucho tiempo en sus destinos y carrera, la pretensión de que no pueden ser despedidos

⁶ Este organismo tendrá a su cargo la tarea de apreciar la aptitud de los aspirantes a empleos públicos con el fin de terminar con el favoritismo político. Sin embargo, no todos los puestos se cubrirán, en adelante, por el sistema de mérito: un régimen de nombramiento directo se reservó para los que, por una u otra razón, se relacionasen en una *executive order* presidencial, y cuya provisión se hará de forma discrecional. En la actualidad, el sistema americano es un sistema mixto.

⁷ En el ámbito doctrinal, el libre nombramiento y remoción de los empleados no ofrece dificultad alguna para los diputados gaditanos, porque, según la Constitución de 1812, sólo existe inamovilidad para los jueces y magistrados (art. 252). La estabilidad de los empleos no se postula del conjunto de empleados civiles, ya que ellos, al aparecer vinculados a la función ejecutiva o de gobierno, ocupan puestos de confianza y por ello removibles. Ésa es la opinión de ARGÜELLES: «los magistrados por sí son responsables del buen o mal uso de autoridad, según prescriben las leyes, no así los demás empleados. Éstos pueden ser removidos por el Gobierno según lo crea conveniente; mas aquéllos no pueden serlo sino con causa justificada y de ahí la notable diferencia que resulta entre unos y otros destinos». Más adelante se pregunta: «¿cómo, pues, ha de tener el Rey toda la autoridad necesaria, si no tiene facultad para poner a su arbitrio las personas que sean de su agrado? Yo no soy muy amigo de exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos; pero no puedo convenir en esto, porque estoy persuadido de que no será un verdadero gobierno, si en este punto se le sujeta al Consejo de Estado». Y en otra oportunidad afirma: «hay empleos que deben ser de provisión, si se quiere arbitraria, del Gobierno. La responsabilidad, Señor, que ha cargado VM en el Poder ejecutivo, ¿no es un motivo suficiente también para que se provea a su gusto a fin de saber por quién responder? Es un trabajo muy grande responder del desempeño de quien no se conoce ni casi se puede remover. Pues he aquí cómo un Ministro debe tener algo de arbitrariedad, porque no siendo el empleo apto para desempeñar el encargo que se le ha confiado, debe quedarle al ministro el arbitrio para removerle». Pérez de Castro, diputado liberal moderado, sintetiza esta visión al precisar: «Del carácter de la Monarquía es que el Monarca provea los empleos y cargos públicos, porque la potestad ejecutiva lleva consigo esta atribución, debiendo competir al que administra el Estado nombrar los que han de ayudarle y servir bajo sus órdenes, a la manera que un amo elige y nombra a sus dependientes, y deja de tenerlos a sus órdenes cuando ya no merecen su confianza.» Por su parte, el Conde de Toreno se oponía a la estabilidad negando que el empleo sea una propiedad: «es un hecho que los empleados no tienen en sus destinos una propiedad; es una gracia que el gobierno les concede, la cual puede quitársela cuando le parezca, o siempre que no cumplan con su obligación». (Tomo estas citas del trabajo de ARROYO YAÑEZ, *La ordenación de la Función Pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Junta de Andalucía/IAAP, Sevilla, 1996, págs. 50-52.)

sino en virtud de sentencia judicial resultaría un error palpable ya que no hay tribunal que pueda apreciar convenientemente las faltas administrativas de éstos. Reconoce, sin embargo, OLIVÁN que la movilidad desalienta a los funcionarios para adquirir los conocimientos profesionales necesarios. En la misma línea se sitúan JAVIER DE BURGOS y POSADA HERRERA⁸.

Entonces, ¿cómo es posible que frente a estas bases doctrinales antiburocráticas se aceptase a lo largo del siglo XIX un modelo de función pública que llevó a un funcionariado inamovible? A nuestro juicio, son varias las causas que favorecieron esa evolución.

En primer lugar, en España se impuso un principio constitucional, el de mérito y capacidad, para acceder a los cargos públicos, que hacía jurídicamente inviable o dificultaba notablemente el sistema de botín de nombramientos y ceses discrecionales. Este principio no está en la Constitución americana de 1787, que parte del principio contrario de libre designación presidencial de los cargos públicos no electivos (art. II), pero sí en el constitucionalismo francés y en el español. En efecto, nada menos que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 el principio de mérito y capacidad aparece al mismo nivel, en el mismo precepto, que el principio electivo: «la ley —dice el art. 6— es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. La ley debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos». Este mismo principio, ausente de nuestra primera Constitución, la de Cádiz, se recogerá en la Constitución de 1837 y en las posteriores. El principio de mérito y capacidad, en cuanto produce designaciones a través de competiciones abiertas entre los ciudadanos, es por tanto un principio de justificación democrática tan sólido como el principio electivo: una competición

⁸ JAVIER DE BURGOS parte de la idea de la movilidad que permite a los ministros «separar, trasladar o destituir» a todos los que por los más varios motivos «no considere aptos para el servicio»; POSADA HERRERA, que ejerció responsabilidades ministeriales y otras públicas varias, es aún más radical: «Todos los empleados ejercen atribuciones de confianza y lealtad, y no podrán estar seguros los ministros de la confianza y lealtad de sus subordinados si no se les permite la facultad de separarlos con entera libertad». Sobre este punto NIETO, A., «Concepciones burocráticas y reformas funcionariales», en *Estudios Históricas sobre Administración Pública y Derecho Administrativo*, Madrid, 1986. Un estudio detallado sobre esta legislación puede verse en JIMÉNEZ ASENSIO, *Políticas de selección en la función pública española* (1808, 1978); más recientemente ARROYO YAÑEZ, *op. cit.*, pág. 101, de quien tomo las citas anteriores.

por los votos frente a una competición sobre la aptitud profesional porque los espacios a ocupar requirieron en un caso el mayor apoyo popular y en otro el mayor nivel de excelencia.

Hasta los más conspicuos liberales acabaron aceptando la necesidad y legitimación de una burocracia seleccionada en función del mérito y con vocación de permanencia, como ocurrió con J. S. STUART MILL, que sin renunciar a sus convicciones políticas saludó en Inglaterra la creación del *Civil Service* con las expresiones más elogiosas: «la propuesta de seleccionar aspirantes para el *civil service* del gobierno mediante un examen competitivo me parece que es una de las grandes mejoras públicas, cuya adopción constituirá una era en la historia. Es difícil expresar en un lenguaje que no parezca exagerado los beneficios que a mi parecer ha de acarrear en último término la consiguiente ejecución feliz del plan». En 1865, defenderá⁹ la legitimación de la burocracia pública en función del principio de excelencia, del mérito y la capacidad y no por la elección directa o indirecta: «*principio muy importante de buen gobierno en una institución popular es el de que ningún funcionario ejecutivo sea nombrado por elección popular por el pueblo mismo. Se impone pues una selección y no una elección por medio de sus representantes, porque gobernar es obra por extremo delicada. Las cualidades requeridas para ejecutarla son cualidades especiales y profesionales, de que no pueden juzgar bien sino las personas que las poseen en cierta medida o tengan alguna experiencia práctica*»¹⁰.

El funcionariado permanente y profesionalizado es también una exigencia funcional del Estado moderno, un instrumento imprescindible para atender al funcionamiento regular de los servicios públicos y de los ejércitos nacionales, una necesidad nítidamente expresada por Napoleón ante el Consejo de Estado con motivo de la creación de un nuevo modelo de universidad:

«Yo deseo —decía— constituir en Francia el Orden civil. Hasta el momento no existen en el mundo más que dos poderes: el militar y el eclesiástico. El incentivo de un gran poder y de una gran consideración eliminará esta antipatía filosófica que, en ciertos países, aleja a los más acomodados de los puestos y entrega el Gobierno a los imbéciles y a los intrigantes... Es necesario imitar en el cuerpo de profesores la clasificación de los grados militares... *Yo quiero sobre todo una Corporación porque una Corporación no muere nunca... Una Corporación que no tenga otra ambición que ser útil y otro interés*

⁹ En sus *Considerations on representative government*, citado por A. NIETO, en *El pensamiento burocrático*.

¹⁰ NIETO, A., obra citada.

que el interés público. Es necesario que este cuerpo tenga privilegios y que no sea demasiado dependiente de los Ministros ni del Emperador.»

Frente, pues, a la ingenua creencia en la innecesiedad de la formación específica para el desempeño de funciones públicas, que enfáticamente proclamaba el Presidente americano, el corporativismo de servicio cree en la aristocracia de la formación, sobre todo cuando el Estado asume la carga de la prestación de grandes servicios públicos, como es el caso de la enseñanza, la sanidad, del correo, etc. Lleva consigo, por ello, no sólo la exigencia de una formación y preparación *ad hoc* para el ingreso en el servicio público profesional (oposiciones, academia de cuerpo), sino también a una posterior formación permanente que obliga a investigar y actualizar la doctrina propia del servicio¹¹.

Con el paso del tiempo el sistema de función pública se justificará también por su capacidad de prevención del riesgo de una apropiación de los instrumentos de poder por un solo partido político y como vacuna definitiva contra la lucha despiadada entre las diversas opciones partidarias a que conduce inexorablemente el modelo liberal del *spoils system*. La burocracia profesional, políticamente neutralizada, es, en definitiva, un colchón que amortigua el fragor de la lucha política, una transacción inteligente entre dos valores igualmente democráticos: el del sistema electivo y el de la correspondencia de los cargos y funciones con la mayor capacidad y mérito, un reparto de poder entre los representantes políticos y la aristocracia profesional, que impone la propia supervivencia del sistema democrático.

III. LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL MODELO CONTINENTAL DE FUNCIÓN PÚBLICA. EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO

Decíamos que la compatibilidad con el Estado liberal del modelo tradicional de función pública se facilita porque el funcionario profesional se presenta no sólo con una mayor pericia profesional que cualquier otro, sino además como un servidor extremadamente devoto del servicio público, con mayores obligaciones y motivación de las que podrían resultar de una simple

¹¹ De aquí la funcionalidad que está detrás del principio del mérito, además del derecho, ya advertido, de igualdad en el acceso a los cargos públicos no electivos. Pero no se trata de una formación inicial. El cuerpo de funcionarios se responsabiliza de la formación permanente, de la adecuación de sus miembros a las nuevas técnicas, y de la elaboración de una doctrina en torno al servicio o función que tiene encomendada.

contratación temporal sujeta a las leyes de mercado. Estos rasgos se extreman en el modelo francés de función pública, articulado sobre cuerpos especiales que se ajustan a los servicios y administraciones a su cargo al modo como los cuerpos militares se ajustan a las diversas armas y especialidades necesarias para la guerra. Por ello, el contenido de la relación funcional se nutre del principio según el cual los deberes del funcionario no tienen límites de tiempo ni de intensidad pues se corresponden con el buen funcionamiento del servicio: el funcionario está obligado a cumplir todas aquellas prestaciones que se precisan en los reglamentos del servicio y, por ende, a asumir todas las tareas que, en general, exija una óptima prestación. Así, el concepto de «*las necesidades del servicio*» se convierte en el módulo, la regla métrica del comportamiento burocrático, frente al cual el funcionario no puede excusarse en limitaciones de horarios, derecho al descanso, deberes familiares, vacaciones o cualesquiera otras excusas. De otro lado, el modelo es extremadamente parco en derechos y garantías funcionariales, lo que permite mantener la disciplina con máximo rigor.

Las retribuciones en el corporativismo de servicio están en función de la categoría, pero no del puesto de trabajo, y mucho menos de la mayor o menor productividad del funcionario, pues si las necesidades del servicio constituyen la medida de todos los esfuerzos, y la asunción del mayor esfuerzo constituye no sólo un deber, sino un mayor honor para el funcionario, ningún sentido tiene una superior compensación económica. Al modo castrense, no hay otra compensación que el honor de las medallas, el mérito para el ascenso o la preferencia para el desempeño de servicios más difíciles y arriesgados.

Nace también el sistema, decíamos, con una ausencia de garantías formales de estabilidad, con lo que no se da, en origen, una oposición frontal con el principio de responsabilidad ministerial. Así se desprende de la tardanza del Consejo de Estado francés en reconocer el derecho del funcionario a la comunicación del *dossier* en los expedientes sancionadores, y de la lenta evolución del derecho a la inamovilidad y del recurso judicial contra las sanciones y revocaciones de empleo. La estabilidad en el empleo no será plena hasta que no se reconozcan unas garantías procedimentales y jurisdiccionales frente a la potestad disciplinaria y hasta que los estatutos funcionariales con sus exigencias jurídicas lo consagren legislativamente.

Pero la columna central del corporativismo de servicio es una idea organizativa de extraordinaria eficacia: la idea de cuerpo, la agrupación de funcionarios en torno a los servicios que se les

encomiendan. Al cuerpo, ente no personificado, intermediario entre el Estado y el funcionario se le responsabiliza de manera permanente del funcionamiento de cada servicio público. A cada servicio público se adscribe un cuerpo. Sociológicamente, el funcionario no es considerado directamente miembro, en general, del Estado sino básicamente miembro de un grupo, en el que se ingresa y en el que se agrupa con otros de la misma formación. El cuerpo actúa a modo de amo, de empresario directo del funcionario, ejercerá una función mediática, cuasi-concesional, entre el Estado y aquél, de forma que ingresando en el cuerpo, sirviendo al cuerpo, sacrificándose por el cuerpo, dignificando al cuerpo, el funcionario, ingresa se sacrifica, sirve, y dignifica al Estado. Pero esa función mediática, y la asunción de la responsabilidad íntegra sobre el funcionamiento de un determinado servicio, no la puede ejercer el cuerpo si no está dotado de poderes propios que garanticen la disciplina del conjunto, poderes represivos, que pueden ser de diversa intensidad (potestad disciplinaria, tribunales de honor), pero que pueden llegar al límite extremo de articular una justicia penal en el seno mismo del cuerpo, como es el caso de la Justicia Militar en los ejércitos¹². El establecimiento de estos poderes sólo es posible a través de una determinada organización, una estructura corporativa, de jerarquización personal entre todos los miembros del cuerpo. La división de éstos en grados y categorías sirve para asignar y distribuir funciones, pero también, y decisivamente, para afirmar la disciplina y para la estimulación al mejor cumplimiento del servicio a través de un sistema de ascensos¹³.

Advirtamos, por último, que la devoción absoluta para el servicio que se exige al funcionario en el modelo ideal del corporativismo de servicio se comprende desde una filosofía y preparación psicológica determinada que antepone los valores espirituales a los materiales de forma directa y ostensible y que si no llega, como en el caso de los militares, a la exigencia de

¹² Al servicio de la disciplina está también la regla de la prohibición de toda conducta sediciosa, es decir, de agrupación o asociación, permanente o temporal, de los funcionarios, regla que llevará a hacer del corporativismo de servicio la organización más resistente a la penetración del Derecho sindical. Sobre esta cuestión me remito a mi libro, *Sindicatos y Asociaciones de funcionarios*, Tecnos, Madrid, 1968.

¹³ Éstos se han inspirado en criterios diversos que han oscilado entre la rigurosa antigüedad (escala cerrada) o la antigüedad combinada con otros merecimientos, como la mejor preparación o la prestación de servicios relevantes, cuya manifestación más expresiva son los ascensos por méritos de guerra en las carreras militares. Al cuerpo en ocasiones se le dota de una jefatura (la inspección-general de los cuerpos o armas militares o de los cuerpos de ingenieros) dotados además en ocasiones de un senado, o consejo del servicio formado por los más antiguos del cuerpo, como es el caso de los Consejos de los Ministerios a cargo de cuerpos de ingenieros (Consejo de Obras Públicas, de Minas, etc.).

la inmolación de la vida, se acerca mucho a ese modelo castrense en el que el corporativismo de servicio se inspira de forma directa. Este elemento psicológico de total entrega que impulsa al funcionario a cumplir los deberes propios de su condición funcional en grado, incluso, heroico, el llamado *espíritu de servicio*, encontrando en ello la propia satisfacción, es un elemento básico del corporativismo de carrera que los análisis, casi siempre jurídicos y formales del mismo, han dejado pasar desapercibido; el funcionario ejerce una misión patriótica, sagrada, de tal naturaleza que ninguna otra consideración debe motivarle más que su propia condición y exigirle toda suerte de sacrificios¹⁴.

Todos estos rasgos permiten decir que los cuerpos de funcionarios civiles, que a imagen de los franceses se reproducen en España, Italia y Bélgica, no son otra cosa que una copia del modelo de los cuerpos militares. Por ello, la función pública de los países continentales no necesita buscar sus orígenes más allá del colbertismo y de los ejércitos modernos que se edifican sobre diversos cuerpos o armas responsables de los varios servicios y especialidades militares, y, en fin, de la militarización de la Administración civil que impone Napoleón, sin perjuicio de la influencia que el segundo plano de las técnicas jurídicas pudiera haber ejercido, como dijimos, la recepción en siglos anteriores del Derecho romano y del Derecho canónico, especialmente la teoría de los oficios y la organización de las órdenes religiosas, organizaciones especializadas al modo de los cuerpos militares. Tampoco debe confundirse el corporativismo de servicio con un sistema de funcionariado civil, como el tradicional *civil service* británico, que rechaza dos elementos esenciales del corporativismo de servicio: la formación específica de los funcionarios y su

¹⁴ En la Cartilla del Guardia Civil, aprobada por Real Orden de 20 de diciembre de 1845, se contienen los siguientes preceptos, que, entre otros, revelan prístinamente esta dimensión espiritual y psicológica del corporativismo de servicio: «1. El honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil; debe, por consiguiente, conservarlo, sin mancha. Una vez perdido no se recobra jamás; 2. El mayor prestigio y fuerza moral del Cuerpo, es su principal elemento: y asegurar la moralidad de sus individuos, la base fundamental de la existencia de esta institución. Siempre fiel a su deber, sereno en el peligro y desempeñando sus funciones con dignidad, prudencia y firmeza, el guardia civil será más respetado que el que con amenazas sólo consigue malquistarse con todos... 8. Será siempre un pronóstico feliz para el afligido, infundiendo la confianza de que a su presentación el que se crea cercado de asesinos, se vea libre de ellos; el que tenga su casa presa de las llamas, considere el incendio apagado; el que vea su hijo arrastrado por la corriente de las aguas lo crea salvado, y, por último, siempre debe velar por la propiedad y seguridad de todos; 9. Cuando tenga la suerte de prestar algún servicio importante, si el agradecimiento le ofrece alguna retribución, nunca debe admitirla. El guardia civil no hace más que cumplir con su deber, y si algo le es permitido esperar de aquel a quien ha favorecido, es sólo un recuerdo de gratitud. Este noble desinterés le llenará de orgullo, pues su fin no ha de ser otro que captarse el aprecio de todos, y en especial la estimación de sus jefes, allanándole el camino para sus ascensos tan digno proceder.»

responsabilización de por vida a través de un cuerpo de determinados y concretos servicios públicos o ramas de la Administración.

IV. EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO EN ESPAÑA

Aterrizando ahora en España, digamos que el modelo del corporativismo de servicio venía construyéndose desde el siglo XVIII, donde nace con la aparición de los cuerpos y academias militares y cuando aparecen a su imagen y semejanza las primeras escuelas de ingenieros civiles¹⁵ y donde la regulación última de los corregidores y alcaldes mayores es ya un modelo prácticamente acabado de cuerpo funcionarial¹⁶. Sin embargo, la cons-

¹⁵ No es casual que el primer cuerpo especial, el de Ingenieros de Minas, aparezca con una asimilación militar. Efectivamente, por la Real Orden de 14 de julio de 1777 se fundó la Academia de Minería de Almadén, cuna del Cuerpo de Ingenieros de Minas, y al año siguiente un grupo de alumnos solicita del Monarca la concesión de grados militares para los ingenieros y para los alumnos la concesión de los cordones de cadetes de cualquiera de los regimientos destinados en América. Carlos III accede dos meses más tarde, concediéndoles los cordones del Regimiento de Nueva España (15 de noviembre de 1778). Se asciende en el Cuerpo por rigurosa antigüedad en los primeros puestos de la escala y por criterios de mérito combinado con antigüedad para el acceso a los grados altos de la carrera. En 1833 se creaba el Cuerpo de Ingenieros Civiles que integra los de Minas y Caminos, Canales y Puertos, aunque separados con una Junta consultiva y una Inspección para cada uno. La Ley de 11 de abril de 1849 garantiza la independencia del Cuerpo de Minas y divide los ingenieros en seis categorías, establece el ascenso por rigurosa escala cerrada, salvo el ascenso a Inspector General que queda a la libre elección del Gobierno entre los Ingenieros primeros. El Cuerpo de Ingenieros de Caminos se reglamenta por Real Decreto de 28 de septiembre de 1853. Los ascensos de una clase a otra debían verificarse por rigurosa antigüedad, con lo que no se dejaba resquicio alguno a la discrecionalidad ministerial. Escala cerrada total. Todos los Cuerpos de Ingenieros (Caminos, Minas, Montes) recibirían por R. O. de 19 de agosto de 1866 el reconocimiento de su escala cerrada, lo que ya estaba en sus reglamentos orgánicos. Se suma a estos cuerpos otro más, el de Ingenieros Agrónomos, concretamente por la Real Orden de 6 de febrero de 1867. Sobre los orígenes de los Cuerpos de Ingenieros es de consulta obligada el libro de ROMEU DE ARMAS sobre *La técnica en la España ilustrada* (publicado por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos), que es un interesante estudio sobre los orígenes del Cuerpo de Ingenieros de Caminos y su fundador, el extraordinario personaje que fue Agustín de Betancourt.

¹⁶ Como puede verse en el Real Decreto de 29 de marzo, inserto en Cédula del Consejo de 21 de abril de 1783 (Ley XXIX, libro VII, título XI de la *Novísima Recopilación*) sobre el método de proveerse y servirse los Corregimientos y Alcaldías Mayores: que clasifica los Corregimientos y Alcaldías mayores de los Reinos de Castilla y Aragón e islas adyacentes en tres clases, decretándose que los que no hubieren servido en esta carrera, no puedan ser provistos en los empleos de la tercera clase (o categoría), sin haber pasado antes gradualmente por los de la primera y segunda, y cumplido su tiempo en cada una de ellas; y para pasar de una clase a otra, sean preferidos los más antiguos, y entre ellos los que se hayan distinguido por su mérito. Se impone el tiempo mínimo en cada corregimiento o alcaldía de seis años y pasado el sesenio, o en el caso de promoción, no estarán obligados los corregidores y alcaldes mayores a dexiar las varas mientras no llegare el sucesor, y entonces le habrán de entregar la relación jurada y firmada en que expresen con distinción las obras públicas de calzadas, puentes, caminos, plantíos, u otras que hubieren hecho, y el estado en que se hallaren las demás y el

trucción acabada del corporativismo de servicio para la Administración Pública y para la Administración de Justicia así como para el Ejército y la Armada tiene lugar en el siglo XIX, a pesar de la doctrina opuesta liberal sobre la burocracia que hemos dejado consignada, con una clara influencia del modelo militar, en lo que fueron pioneros, como en Francia, los cuerpos de ingenieros civiles. Éstos se crean, decíamos, desde sus mismos orígenes ochocentistas, sobre la base del ingreso en una academia, siguiendo el principio de mérito y capacidad, la división del cuerpo en empleos jerarquizados, la organización de los ascensos sobre la

estado de la agricultura... De estas relaciones se debía pasar copia al Consejo. Se preveía asimismo un «ascenso de cuerpo» para «dos que hayan cumplido tres sesenios, desempeñando con celo y pureza las obligaciones de sus oficios», para Plazas Togadas en las Chancillerías y Audiencias», teniendo consideración a que en éstas haya siempre un competente número de personas de esta carrera, que con la experiencia del gobierno inmediato de los pueblos, su estado y método de administrar la justicia, contribuyan a la más breve y más acertada expedición de los negocios. El artículo 8 establece asimismo que en los Corregimientos de Capa y Espada se formen por ahora las mismas tres clases que en los de Letras y en fin una especie de seguridad social también se recoge en cuanto se ordena que el consejo «me proponga también los medios de atender a los sujetos de esta carrera, que estándola desempeñando con integridad, quedaren impedidos de continuarla por enfermedad o accidente, y se hallaren, como es regular, en el estado de pobreza, para que no mendiguen ni perezcan en la miseria y desgracia, aunque sea pensionando moderadamente algún corregimiento de los de mayor dotación».

En cuanto a la selección, también se sigue el principio de mérito y capacidad. En este sentido el Acuerdo de la Cámara de 13 de octubre de 1777, ordena para proceder a juicio comparativo de mérito de los pretendientes a corregimientos, que las Secretarías de los Consejos de Castilla y Aragón formen y repartan listas a los Ministros antes de traer los empleos a consulta, previniéndose a los pretendientes que entreguen en secretaría al tiempo de dar las memorias un ejemplar de la relación de mérito. En diferentes Reales Órdenes del año 83, siguientes a la Real Cédula de 21 de abril, se dice que el único requisito para entrar a servir estos oficios sea el de su talento. En este sentido Carlos IV, por resolución de 7 de noviembre de 1799 (Ley XXX, Libro VII, Título XI de la *Novísima Recopilación*), había eliminado los privilegios de entrada para los abogados del Colegio de Madrid (¿un cuarto turno?) imponiendo la regla general del concurso lo que parece un retroceso frente al anterior sistema más parecido a una oposición sobre un exigente currículo previo: «Que la habilitación de los que pretendan entrar en esta carrera de Corregimientos de Letras y Alcaldías Mayores, exigida hasta ahora con los requisitos de diez años de estudios, incluso quatro de práctica, con la información de *vita et moribus*, y con la disertación sobre uno de los capítulos de Corregidores, es inútil, y deberá excusarse en adelante.»

Se configura en esta disposición un nuevo modelo de responsabilidad abandonándose «el juicio de residencia como perjudicial, por el gran peligro que hay de corrupción en los Jueces de ellas, y porque éstos son muy gravosos a los pueblos y a los mismos residenciados sin utilidad alguna dexando expedito el medio de los informes y el de la queja, acusación formal o capitulación en el Tribunal correspondiente». Los corregidores forman ya un cuerpo como se desprende de la posibilidad que la disposición últimamente citada contempla de estar excedente en la carrera: «Que mediante exceder en el día número de los sujetos que han servido en esta carrera al de los empleos de ellas, cuide la Cámara de consultármelo en las vacantes que ocurran de la clase que corresponda según sus circunstancias y méritos, o de otra inferior si ellos las pretendieran o aceptaren, prefiriéndolos a otro cualquier pretendiente; procurando que entre ellos, y los que vayan cumpliendo el sexenio actual, se siga con igualdad proporcionada el perjuicio ahora indispensable del hueco, hasta que se verifique la igualación de los empleos y empleados, no volviendo la Cámara a proponerme nuevos sujetos, sino para los Corregimientos y alcaldías mayores que resulten vacantes en la primera clase o de entrada.»

regla estricta de la antigüedad sin excepciones, es decir, la escala cerrada, el aseguramiento de la cohesión y moral corporativa con tribunales de honor, el gobierno del cuerpo a través de la figura del inspector general, asistido con un consejo consultivo formado por los más antiguos, uniformes, reglamento de cuerpo, etc.¹⁷. Además de los Cuerpos de Ingenieros que tienen a su cargo los diversos servicios del Ministerio de Fomento, que después daría paso a los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura e Industria y sobre análogas técnicas de ingreso por oposición y ascenso por antigüedad se organiza el Ministerio de Justicia. La técnica corporativa sirve para integrar la Carrera Judicial (Jueces y Secretarios Judiciales), y se crean los Cuerpos de Registradores y de Notarios a mitad de camino entre la condición funcional y la libre profesión para la administración del Derecho privado. El sistema de enseñanza se hace descansar sobre los Cuerpos de Catedráticos de Universidad, Catedráticos de Instituto y de Maestros nacionales. Los archivos y las bibliotecas sobre el Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios (Real Decreto de 8 de mayo de 1859). Lo mismo puede decirse de otros servicios dotados para los que se crean los correspondientes cuerpos, como el Cuerpo de Telégrafos (Real Decreto de 13 de septiembre de 1871) o el de Correos (Decreto de 17 de enero de 1874). Asimismo, en el Ministerio de Hacienda se crean cuerpos específicos para determinadas funciones como el Cuerpo de Letrados de Hacienda (Real Decreto de 18 de mayo de 1868); el Cuerpo de Inspectores de Hacienda (Decreto de 21 de enero de 1871); el Cuerpo de Contabilidad y Tesorería de Hacienda (Ley de Presupuestos de 19 de mayo de 1870). Sobre el esquema de los cuerpos especiales se articulan también los cuerpos administrativos de los diversos ministerios, cuyo nacimiento está en el Real Decreto de 18 de julio de 1852 (y no el de López Ballesteros de 7 de febrero de 1827, que solamente se refería a la clasificación de los funcionarios de la Real Hacienda). Este Estatuto de 1852, que establece las categorías de Aspirantes a Oficial, Oficiales, Jefes de Negociado, Jefes de Administración y Jefes Superiores, se aplicaba a los cuerpos administrativos y, como en el sistema francés, subsidiariamente a los cuerpos especiales, que habían de regirse prioritariamente por sus normas o reglamentos específicos (arts. 44 y 45)¹⁸. El siguiente Estatuto, que firma O'Donnell (Real

¹⁷ Ver nota 15.

¹⁸ En la Exposición de Motivos de este Real Decreto se hace una magistral exposición del sistema de función pública y de la regla del mérito y capacidad que ha de inspirar su diseño, así como del sistema de ascensos: «Interesa ante todas las cosas al buen orden y disciplina de los empleados, clasificarlos de una manera terminante y clara. Así cada cual sabe el lugar que

Decreto de 4 de marzo de 1866) con el título de Reglamento Orgánico de las Carreras Civiles de la Administración Pública, mantuvo las mismas categorías que el anterior. Pero destaca en él la preocupación por otros aspectos estructurales del corporativismo: la regulación de aspectos formales de la organización funcional, como los escalafones y hojas de servicio y, sobre todo, el reconocimiento de una potestad disciplinaria que justamente aparece cuando se reconoce la estabilidad en el empleo y deja de ser un poder incondicionado: el Gobierno sólo podía separar libremente a los empleados que no habiendo obtenido el cargo por oposición tuviesen menos de seis años de servicios efectivos: a los que cumplieran con esa antigüedad o habían ingresado por oposición su separación se condicionaba a la previa instrucción de expediente disciplinario con audiencia del interesado. En la regulación siguiente, por la Ley de Bases de los Funcionarios del Estado, de 22 de julio de 1918, se afirma, aún más, la estabilidad en el empleo, al condicionar la cesantía a la previa instrucción de un expediente gubernativo con audiencia del interesado; y si la cesantía se acordaba por conveniencias del servicio, a la publicación del cese en la Gaceta, comunicación a las Cortes y la cobertura de la vacante producida por rigurosa antigüedad. También se da una primera respuesta a la problemática del asociacionismo y sindicalismo funcional, aceptándose la versión moderada de la asociación, cuya constitución y subsistencia se condicionaba a la autorización del ministerio o

ocupa en la jerarquía administrativa, los derechos que está llamado a disfrutar y los deberes que está encargado de cumplir. Una deplorable experiencia ha venido a demostrar que al no exigir requisitos y condiciones necesarias para la entrada en la carrera de la Administración, equivalía a constituir los destinos en patrimonio de favor, y a convertir, por otra parte, la práctica en ciega rutina. Los que en lo sucesivo hayan de ser admitidos en la clase de los aspirantes, plantel de la carrera administrativa, habrán de poseer las cualidades y conocimientos propios de una esmerada educación, y a más los especiales al servicio que tratan de emprender. Para aspirar a la categoría de Jefe de Negociado, se exige haber practicado seis años por lo menos en las clases inferiores, con buenas notas. Introdúcese, sin embargo, una excepción en favor de los que se hallen investidos con los grados académicos de doctores o licenciados u otro título o diploma análogo de capacidad, porque a medida que los destinos van creciendo en importancia, la capacidad y la ciencia se van haciendo más necesarias que la práctica minuciosa de las oficinas. Por eso también las plazas de las dos primeras categorías que se establecen podrán conferirse en ciertos casos al talento y mérito sobresalientes, pues por conveniente que parezca acreditar por el tiempo la suficiencia, sería indisculpable estorbar al genio los medios de abrirse paso y colocarse donde su inclinación le lleve, y la pública utilidad lo reclama. Con arreglo a estos principios se confieren también los ascensos, debiendo proveerse dos terceras partes de las vacantes por rigurosa antigüedad, y la tercera restante por elección. Así en los ascensos, como en los ingresos se establecen tales formalidades y condiciones que no será fácil que, falseando los principios que sirven de base a la reforma, el favor arrebatase su lugar al mérito, y la ignorancia se sobreponga al saber.» No se adopta el sistema de escala cerrada. Se combina antigüedad y elección.

ministerios de los que dependían los funcionarios ¹⁹. Este modelo corporativo de función pública fue respetado por regímenes políticos tan diversos como la Restauración, en que el modelo ya está prácticamente implantado, la Dictadura de Primo de Rivera, la II República y el Régimen del General Franco, hasta que la Ley de funcionarios de 1964 (Texto articulado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero) inició un proceso de abandono del sistema, que en adelante caminará por la ruta del generalismo de inspiración británica, de una parte, y, de otra, hacia el taylorismo y la laboralización ²⁰.

¹⁹ En cuanto a la carrera, la Ley de Bases de 1918 la amplió considerablemente, dividiendo a los funcionarios en las categorías de Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficial y Auxiliar, divididos, a su vez, en tres clases cada una (primera, segunda y tercera). Resultaba así un orden jerárquico, desde el auxiliar de tercera clase hasta el Jefe de Administración de primera, de 12 grados. Para los ascensos, la Base tercera determinó que lo serían por «rigurosa antigüedad», regla no obstante que sufría algunas excepciones, compatibilizándose con la reserva de un turno para la oposición entre quienes llevaren dos años de servicio en la categoría inferior (ascenso a Jefe de Negociado), y de un turno de vacantes para la libre elección en los ascensos a la categoría y a las diversas clases de Jefe de Administración. Cabe notar, por último, que solamente se exigía título facultativo para el ingreso directo por oposición en la categoría de Oficial, pero a la misma podían concurrir sin título los auxiliares con cuatro años de servicio, cualquiera que fuera su clase (Base segunda), los cuales, además, podían pasar a dicha categoría y de ella a las superiores por los turnos de antigüedad o de libre elección. Una carrera, en suma, típica de un sistema cerrado, y análoga a la establecida en los cuerpos militares y a la últimamente instaurada en el *Civil Service* inglés para el *Unified Administration Group*.

²⁰ En primer lugar se importó del *Civil Service* inglés la figura del funcionario generalista o interdepartamental para los cuerpos generales o administrativos que, como se vio, habría de ser duramente criticada en el Informe Fulton y, paradójicamente, abandonada en Inglaterra en favor de un sistema muy cercano al tradicional francés y español. A este tipo de funcionario generalista e interdepartamental, en su versión superior del Cuerpo Técnico de Administración Civil, hoy Administradores Civiles Superiores del Estado, se le asignan funciones de administración general; por lo que habrá de entrar en disputa para el ejercicio de funciones directivas con los cuerpos especiales superiores. Se procedió también, y ésta constituyó la medida de mayor alcance y significación, a la desjerarquización de los cuerpos especiales como en los generales, incrementando de esta forma la discrecionalidad política en el manejo de la burocracia. Al hacer iguales a todos los miembros de un cuerpo se podía nombrar para los puestos de máxima responsabilidad a los funcionarios recién ingresados y poner a sus órdenes a los de mayor antigüedad. Se introdujo asimismo, pero sin abandonar el sistema de plantillas orgánicas, la técnica de la clasificación de los puestos de trabajo de inspiración norteamericana, técnica a la que se vincula la separación de funciones administrativas y especiales y la posibilidad de provisión indistinta de los puestos entre los funcionarios de diversos cuerpos, así como buena parte del sistema retributivo, en particular en lo que se refiere a las retribuciones complementarias. La tercera novedad consistió en romper la exclusiva del sistema de función pública admitiendo otras formas de vinculación del personal con la Administración, distintas de la relación funcional. Así, aparecen los funcionarios eventuales o de confianza política, los contratos en régimen de Derecho administrativo y los sujetos al régimen laboral. Estas nuevas modalidades permitían burlar el principio de mérito y capacidad, ya que los nombramientos se efectuaban discrecionalmente sin la formación previa que comportaba el sistema de oposición, debiendo situarse aquí el origen del posterior crecimiento burocrático y de las titularizaciones masivas mediante la fraudulenta fórmula de las oposiciones restringidas. En la reforma de 1964 también hay que situar, por consiguiente, el origen de la actual división del empleo público en personal funcionario y laboral.

Ciertamente, cuando en 1963 esta reforma de la función pública se produce, el modelo originario había sufrido ya una profunda degeneración en algunos cuerpos de funcionarios superiores, infectados de prebendalismo y parasitismo²¹ por la admisión de las compatibilidades entre el empleo público y el privado, vicios todos ellos muy graves, denunciados en un brillante trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, que al mismo tiempo explicaba la degradación por la casi centenaria congelación de los sueldos del funcionariado²², con lo que si a este dato se suma el de la parquedad de las plantillas, resultaría que la relación coste-beneficio quizás no fuera desfavorable para el Estado: no era ciertamente aquella una Administración eficiente, pero era infinitamente más barata que la elefantiásica Administración actual con un funcionariado todavía más indolente e indisciplinado. En cualquier caso, esa patología sobrevenida sobre el modelo inicial del corporativismo de servicio no justificaba por sí misma otra cosa que aplicarse a la sanación del sistema, pero en forma alguna tirar por la ventana el modelo mismo e iniciar un camino ignoto y de resultados inciertos, que el tiempo ha desvelado absolutamente ineficaz y mucho más costoso²³. Una imprudencia

²¹ De feudalismo prebendario calificó GARCÍA DE ENTERRÍA («La organización y sus agentes: revisión de estructuras», publicado en el libro *La Administración Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 210), el sistema de percibo de tasas para atender las remuneraciones de los funcionarios, sistema legalmente consagrado por la Ley de 26 de diciembre de 1958 y sus docenas de Decretos de aplicación, y que hasta entonces había vivido en la clandestinidad de las famosas Cajas especiales, todo lo cual suponía la ruptura de la racionalización del orden burocrático basado esencialmente en el principio del dinero.

²² «El mismo fenómeno de la insuficiencia de los sueldos ha ocasionado también otra excrecencia degenerativa —decía GARCÍA DE ENTERRÍA— que es la de una presencia puramente parasitaria de los funcionarios en la organización, con formas típicas y notorias como el absentismo, la reducción de la jornada y del calendario laborales, la multiplicidad y compatibilidad de funciones públicas y de éstas con funciones privadas, etc. No es ni mucho menos lo más grave de esta situación la obligada disminución de rendimiento, sino que el funcionario no incorpore ya sus fuerzas personales al servicio de la organización (...) si las matemáticas no mienten, o si yo no me equivoco, los sueldos han reducido más de ocho veces su valor desde 1852, fecha en la que me imagino que tampoco serían demasiado mollares; en otros términos: los sueldos de hoy son una octava parte solamente de los de aquella fecha. Esta insuficiencia radical de los sueldos, como era bastante obvio suponer, no ha constituido precisamente un buen negocio para la Administración. La distorsión que el fenómeno ha producido sobre la burocracia es incalculable. Por una parte, ésta ha sido forzada, rigurosamente forzada en origen al menos, a desplazarse hacia auténticas formas de lo que en términos sociológicos estrictamente técnicos ha de llamarse feudalismo prebendario en el sentido de MAX WEBER, es decir, a fórmulas patrimonialistas de organización» («La organización y sus agentes...», citado, pág. 210).

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA criticaba también la rigidificación y esclerosis de estructuras derivada de «la circunstancia de que los Cuerpos especiales, sobre los cuales se ha centrado todo el esfuerzo reconstructivo de nuestra Administración desde fines del siglo pasado, son concebidos precisamente como Cuerpos adscritos rigidamente a un servicio concreto», lo que originaba que «cuando se crean nuevos servicios parece que la Administración española no tiene otra técnica que la de improvisar radicalmente de abajo arriba todo el cuadro administrativo llamado a animar y sostener la nueva actividad». Ciertamente el no aprovechamiento de unos funcio-

contra la que ya había advertido GARCÍA DE ENTERRÍA por boca de BURKE ²⁴: *«hemos consagrado el Estado para evitar los males de la inconstancia y de la versatilidad, males mil veces peores que los de la obstinación y el perjuicio más ciego. Le hemos consagrado para que ningún hombre se atreva a examinar sus defectos y corrupciones sin la necesaria circunspección, para que nadie piense en hacer reformas por medio de la subversión, para que nadie se acerque a los defectos del Estado sino como se hace ante las heridas de un padre, con un miedo respetuoso y una solicitud temblorosa».*

V. EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN VORAZ

La dimensión de la total entrega al servicio que está en las organizaciones militares y en el modelo primero de los cuerpos de funcionarios de la función pública cerrada o corporativismo de servicio, y que nacen siguiendo el modelo napoleónico en España, Bélgica e Italia, se ve muy claramente desde el concepto de institución voraz puesto en circulación por Lewis COSER ²⁵ para referirse a las instituciones que demandan un compromiso total de parte de sus miembros, pretendiendo acaparar en exclusiva su lealtad y entrega a la organización, impidiendo desarrollen compromisos y lealtades alternativos con otras instituciones y grupos, porque dichos compromisos podrían entrar en conflicto con —y, por tanto, mermar— el compromiso que la institución voraz exige a sus miembros. A diferencia de las instituciones totales, las instituciones voraces no enclaustran a sus miembros en un universo cerrado con barreras que no pueden franquear y tampoco recurren sistemáticamente al uso de la coacción y la violencia para lograr sus fines. En la institución voraz la condición de miembro es reversible y está bajo el control del adepto,

narios ya existentes para nuevos servicios no es un efecto del sistema sino de su mala utilización, pues ejemplos de la creación de nuevos cuerpos a través de otros se habían dado, como la formación de un ejército, el Ejército del Aire, a partir del Ejército de Tierra y la Armada que procedieron a la previa formación de pilotos, o la utilización de personal militar tempranamente retirado en servicios civiles. Después de la reforma de 1963 y de la socialista de 1984, la utilización del personal para nuevos servicios ha brillado por su ausencia. Se han improvisado Administraciones nuevas, como la aeronáutica y la portuaria con cuadros de funcionarios o empleados laborales permanentes y se ha retirado muy anticipadamente a la edad de jubilación militar y con todo el sueldo a oficiales de la Armada y del Ejército del Aire (situación de reserva transitoria) que antes hacían de comandantes de marina y de jefes de aeropuertos con total solvencia.

²⁴ *Reflections on the Revolution in France.*

²⁵ COSER, Lewis, *Las instituciones voraces*, México, Fondo de Cultura Económica (traducción del inglés por Sergio Lugo Rendón), 1974.

mientras que en la institución total es una condición irreversible o se escapa a su control. Así, las instituciones voraces dependen de la adhesión voluntaria de sus miembros y, por tanto, tienen que retribuir la alta contribución que exigen de sus miembros, y cualquiera que sea la naturaleza de dicha retribución —material, espiritual o mixta—, su lógica es la del intercambio y no la del enclaustramiento involuntario. Aunque estas instituciones tratan de atar a sus miembros y reducir su margen de libertad e iniciativa, pues de lo contrario no serían viables, siguen siendo instituciones de carácter voluntario o contractual, es decir, fundadas en el intercambio.

PÉREZ NOVO²⁶, a quien seguimos puntualmente en esta recreación del concepto de COSER, ha clasificado las instituciones voraces en cuatro grupos, atendiendo al cruce de dos variables dicotómicas que constituyen otras tantas dimensiones. La función pública tradicional, el corporativismo de servicio, en cuanto la profesión de funcionario es compatible con la vida personal y familiar, que al tiempo comporta una total dedicación al servicio público no compatible con otra ocupación, como dijimos, estaría claramente clasificada en el grupo segundo de los enunciados por PÉREZ NOVO y, por consiguiente, entraría plenamente en el concepto de institución voraz. Sin embargo, según veremos, esta calificación no podría atribuirse al modelo actual de función pública en que los funcionarios tienen un compromiso parcial y de muy baja intensidad con la Administración.

VI. LA INFLUENCIA DEL MODELO TRADICIONAL DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS EXCELENTES

Preguntemos ahora en qué medida los modelos tradicionales de función pública, civil o militar, que han respondido a los rasgos típicos de las organizaciones voraces, han influido en las organizaciones empresariales privadas que marcan la pauta de la mayor eficiencia.

Históricamente parece obvio que el modelo de relaciones laborales, rígido y proteccionista del trabajador y que ahora está a punto de perecer, ha recibido una notable influencia del modelo de empleo público. Algunos de los rasgos de la relación funcional ya evolucionada como la estabilidad en el empleo y las

²⁶ Obra citada, nota anterior.

garantías formales y judiciales frente a sanciones y despidos injustos han sido, primero, objetivos funcionariales y, después, conquistas parciales o totales de las luchas sindicales que se incorporaron al Derecho laboral que hemos conocido. No olvidemos, sin embargo, que la influencia ha sido recíproca y que la evolución del modelo de función pública se explica por la incorporación a él de elementos tomados de las relaciones laborales, como la sindicación y la huelga y la tasación de los deberes, según veremos después. En general, uno y otro modelo, el laboral y el de la función pública, han tomado del vecino aquellos elementos que más favorecían a los trabajadores y los funcionarios, y que resultaban más gravosos para los empleadores privados y para las Administraciones públicas.

Pero más que analizar ahora este fenómeno de recíproca influencia entre las relaciones jurídico-laborales y las funcionariales, sobre las que volveremos, interesa destacar qué rasgos castrenses del modelo tradicional de función pública han influido en las mejores configuraciones empresariales privadas. Porque se está dando, en efecto, un renacimiento de esa influencia del modelo de organización militar²⁷ sobre las empresas privadas más excelentes que se ha manifestado en la organización y práctica laboral de las empresas japonesas, y cuyo éxito en la producción industrial y lucha comercial en las últimas décadas no es preciso ponderar. Efectivamente, la corporación japonesa, la *Kaisha*, está muy lejos del modelo de empresa abierta, al modo occidental, con un sistema de relaciones según el modelo laboral de enfrentamiento entre el empresario y el trabajador a los que se considera depositarios de intereses contrapuestos, y que basa los estímulos en la medición del nivel de exigencia y responsabilidad de los puestos de trabajo, o en primas a la producción, amén de la movilidad y el libre despido, asemejándose, por el contrario, casi al ciento por ciento, al modelo de función pública más típico o cerrado de las carreras militar y civil en los países occidentales. Principios tales como la identificación de por vida del empleado con la empresa, la técnica del ascenso paulatino de categoría y sueldo propio del sistema de carrera, fundada en la antigüedad y la primacía motivadora a los valores espirituales

²⁷ Una influencia anterior de la organización militar sobre el modelo empresarial privado es indiscutible pues sobre aquel modelo se han edificado los esquemas iniciales de la organización industrial: los hombres han hecho los mayores esfuerzos organizativos para la guerra y de la misma forma que la Administración civil se ha nutrido de modelos militares, así también el *management* debe inicialmente a la ciencia militar algunos de sus principios como el *staff and line*, mando de línea o estado mayor, la teorización misma de la función directiva o de mando y la función de planificación entre otros aspectos decisivos.

sobre los materiales de las retribuciones son de esencia de la función pública tradicional y del estereotipo de la empresa japonesa.

La máxima identificación del empleado japonés con su empresa —algo así como el tradicional deber de fidelidad del funcionario alemán con la Administración o la identificación del militar con el servicio— se evidencia, en primer lugar, en que su incorporación a aquélla se entiende, como ocurre con los funcionarios, como una elección definitiva por ambas partes de forma que no se conciben los despidos de los trabajadores en las épocas de crisis²⁸. A su vez, el máximo exponente de la aplicación del sistema de carrera y no de puestos de trabajo en las grandes empresas japonesas lo constituye la rigurosa aplicación del principio de antigüedad para la asignación de responsabilidades y de retribuciones. Con el principio de edad se une no sólo un sueldo que aumenta con los años, sino también una garantía de ascenso o, cuando menos, el cargo teórico, con su correspondiente título jerárquico y sueldo, aun cuando no se le encomienden las funciones reales que debieran corresponderle. Así, al menos, el hombre puede decirle a su mujer, a su familia, que ha ascendido a jefe de sección²⁹.

²⁸ Cuando estas crisis se producen, como refiere Akio Morita, fundador de la SONY, «muestra respuesta es que somos un cuerpo con un destino compartido, y, si se produce una recesión, la compañía está dispuesta a sacrificar las ganancias para mantener a la gente en la empresa (...) y cuando la empresa se encuentra en problemas son los directivos superiores los que experimentan reducciones de salario, antes que los empleados de los niveles inferiores». De lo que se trata es de transmitir a los trabajadores la idea de que «la compañía es propiedad de los empleados, y no de unas pocas personas que están en la cima. Pero esas personas que están en la cima tienen la responsabilidad de guiar esa familia con fidelidad y de preocuparse de sus miembros». En ese contexto no son de recibo los grandes fichajes, es decir, las entradas laterales de ejecutivos procedentes de otras empresas, pues esa política «tiende a minar la lealtad del personal de la propia compañía, a menospreciar a la gente que está tratando de conseguir un ascenso».

²⁹ GAUL, R.; GRUNEMBER, N. y JUNGBLOT, M. (*El milagro japonés, los siete secretos de un éxito económico*, Planeta, Madrid, 1983) describen así su funcionalidad: «las grandes empresas japonesas contratan a sus trabajadores y empleados de por vida; es decir, hasta la edad de la jubilación, y les pagan de acuerdo con el tiempo que llevan en la empresa y apenas por su rendimiento o por su cargo —todo esto para dar satisfacción al sentimiento de grupo—. Todos los individuos de la misma edad deben ser tratados igual, ninguno debe ser postergado o privilegiado. Una de las cosas que más influyen en los emolumentos es el tiempo que se lleva trabajando en la empresa. Sólo después de años empieza a desempeñar un papel de relativa importancia el cargo en la empresa. Debido a que los sueldos iniciales son relativamente bajos, algunas empresas, tales como bancos, hoteles o grandes almacenes, pueden permitirse tener un gran número de empleados realizando funciones que en Europa o Estados Unidos se confían a máquinas. Debido a que los jóvenes ganan poco y no existen prejuicios contra el trabajo en la industria o los servicios, sea del tipo que sea —contrariamente a lo que ocurre en Europa o Estados Unidos—, no existe en absoluto el problema tan preocupante en Occidente del paro juvenil (...). En el mismo sentido Akio Morita advierte que: «en Estados Unidos, jerarquía, trabajo e incentivos monetarios son todo uno; ése es el motivo por el que si un joven ocupa un puesto importante, la dirección cree que debe tener un salario importante. Pero en Japón,

Pero el rasgo más sobresaliente es el más inaprensible para los medidores de la eficacia según los cánones tayloristas, porque responde a una filosofía contraria: la prevalencia en la motivación laboral de los valores espirituales sobre los materiales. Akio Morita, fundador y todavía gran patrón de la Sony, afirma que la empresa japonesa está fundada en «la creencia de que la gente trabaja para obtener satisfacción de ello (...) que existen conceptos como los de patriotismo con la compañía y satisfacción con el empleo (...) y que son tan importantes como el dinero. La compañía no debe desperdiciar dinero en enormes sobresueldos para los directivos ni en otras frivolidades, sino que debe compartir su destino con el de los trabajadores. En una curva de expectativas, los operarios japoneses, parecen sentirse mejor consigo mismos si reciben aumentos a medida que envejecen». Ronald DORE³⁰ afirma asimismo con referencia a los documentos fundacionales de la empresa que el primer principio que guía su acción es la tenacidad y el segundo el patriotismo³¹.

Un último rasgo es el estilo castrense, del que se toman conceptos organizativos y liturgias varias. Como dice el autor que acabamos de citar, en Hitachi los individuos deben adaptarse a los puestos y no viceversa. Reflejo del estilo militar burocrático es la configuración de una autoridad central absoluta y la obediencia que exigen en el mismo grado, de forma que el compromiso con la organización que se pide a un directivo de Hitachi es igual que el que se pide a un oficial del ejército. Otra característica militar es el grupismo que se asemeja a la integración que se produce en las unidades militares y que tiene también significado militar. Hitachi está formado por una sucesión piramidal de equipos, secciones y departamentos, de una forma parecida a como está dispuesta la función pública, o un ejército dividido en pelotones,

lo habitual es que demos aumentos de sueldo todos los años, a medida que los empleados adquieren más edad y más experiencia en la Compañía. Si a una persona le damos un salario anormalmente elevado, no podemos seguir dándole aumentos anuales de forma indefinida, y en un momento dado, el salario de ese empleado tendrá que nivelarse y, en ese momento, es posible que la persona se sienta desanimada».

³⁰ *Fábrica japonesa, Fábrica británica. Los orígenes de la diversidad nacional de relaciones laborales (Un estudio comparativo de Hitachi con la English Electric)*, publicado por la Universidad de Berkeley y en 1989 por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

³¹ Nuestro antiguo presidente Odaira —dice el documento fundacional— era conocido por su profundo amor al pueblo japonés y por su alta opinión de su capacidad. Por ello, sin recurrir a capital extranjero y exclusivamente mediante calificaciones técnicas de personas nacidas y criadas en Japón, puso los cimientos a partir de los cuales nuestra compañía ha llegado a tener sus poderosas dimensiones. El tercer principio es la armonía (centralización) que consiste en escuchar la opinión de cada individuo y que una vez tomada la decisión todos cooperen. Esta armonía es más necesaria a medida que se diversifica la producción de la empresa y sus lugares de trabajo.

secciones, compañías, batallones³². Los Consejeros de Hitachi han llegado a su cargo, como los generales de un ejército, después de trabajar muchos años en la empresa, pasando por toda una gama de puestos. Se trata, pues, de un sistema basado fundamentalmente en el ascenso por antigüedad y en los méritos, pero sobre todo en aquélla, a fin de que los altos directivos no se vean amenazados por los directivos de menor rango, incluso más capacitados. Y en fin y por último y como en los ejércitos, las empresas japonesas se dotan de himno, bandera y uniforme.

La paradoja que se deriva de esta realidad no puede ser más sorprendente: la pretendida eficacia que se busca alterando *a radice* el sistema de la función pública tradicional con su sistema corporativo y de carrera y en favor del modelo empresarial taylorista, no es de recibo en las organizaciones privadas que resultan más competitivas a escala mundial, y cuyos éxitos se atribuyen precisamente a la incorporación de las técnicas que estaban presentes en los modelos tradicionales de los países europeos y que en España hemos abandonado con las últimas reformas. Las más excelentes organizaciones privadas revelan con ello que parten de una concepción del hombre y de la empresa incompatible con el modelo o paradigma de gestión empresarial que han elevado a mito las escuelas de negocio de los Estados Unidos y que tanto maravillaba a SERVAN-SCHREIBER cuando en los años sesenta, en *El desafío americano*, afirmaba que «los invasores norteamericanos son superiores no tanto por su tecnología, como por su habilidad empresarial organizativa y el genio que mueve todo el sistema es el directivo norteamericano, ni siquiera sus recursos monetarios».

En la actualidad, sin embargo, cuando los directivos extranjeros hablan de sus colegas norteamericanos, se muestran más despectivos que admirados y desde luego en USA abundan los testimonios del fracaso del modelo de la gestión³³. Por ello, la publicación en 1982 del libro de Thomas J. PETERS y Robert H. WATERMAN

³² La preocupación de Hitachi por el grupo, por su integración y su rendimiento colectivo llega hasta el grupo de trabajo en la fábrica. Si se pregunta a un trabajador japonés de qué grupo es, contestará si su capataz se llama Susuki que es el del grupo de Susuki. El papel del capataz japonés pretende parecerse mucho al del sargento de un ejército, cuya misión se extiende más allá de la formación y la disciplina militar a la preocupación por los problemas personales de sus soldados.

³³ Las quejas contra el sistema de gestión norteamericano parecen dividirse en cinco categorías principales: 1. Las escuelas de administración de empresas nos están engañando. 2. Los llamados directivos profesionales carecen de la perspectiva correcta. 3. Los directivos no se identifican personalmente con lo que hacen sus empresas. 4. Los directivos no se interesan lo suficiente por su gente. 5. Los altos directivos y su *staff* se han quedado aislados en su torre de marfil.

Jr. *En busca de la excelencia* subtítulo *Lecciones de las empresas mejor gestionadas en los Estados Unidos*, fue todo un acontecimiento (más de un millón y medio de ejemplares vendidos en pocos meses) y ha supuesto el reconocimiento de la superioridad del modelo de organización de la empresa japonesa y el repudio definitivo del modelo taylorista o neotaylorista, de la «zanahoria del burro», consistente en un análisis de los puestos de trabajo para dar a cada empleado justamente lo que produce, aparte claro es de una fe profunda en los aspectos formales del análisis de las funciones de dirección y de una contemplación de la gestión empresarial desde la racionalidad extrema y los análisis numéricos³⁴. Estos autores descubren, pues, el falso mito de las escuelas de negocios americanas (en el Japón no hay escuelas de gestión empresarial al modo americano) y advierten en las más grandes empresas americanas ocho principios básicos característicos de las empresas bien dirigidas, muchos de los cuales suelen formar parte de las técnicas de gestión habituales en las más rentables empresas japonesas, pero de los que sólo algunos son práctica común en las norteamericanas. Once años después, en 1993, Nicole AUBERT y Vincent DE GAULEJAC, en *El coste de la excelencia*, afirman que a partir de la obra anterior el mito de la empresa japonesa comenzó a propagarse haciendo sentir a las empresas occidentales la necesidad de un estilo de gestión que integrase las mejores técnicas japonesas para conseguir, precisamente, plantarle cara al desafío nipón. La voluntad de alcanzar la excelencia, el logro de «cero defectos», después el «cero respiros», la carrera para lograr una mayor productividad se convierte en una obsesión y está llevando a un estilo de gestión empresarial y de relaciones industriales, el «managerismo», que cada

³⁴ Estos autores resumen de la siguiente forma los principios del *management* habitual: «a) Lo grande es siempre mejor porque siempre se pueden conseguir economías de escala. b) Quienes producen con bajos costes son los únicos que tienen el éxito asegurado. c) Analicémoslo todo. Se pueden evitar fracasos con una buena investigación de mercado, flujos de tesorería y una buena política presupuestaria. d) La labor del directivo es tomar decisiones. La puesta en práctica o la ejecución es de importancia secundaria. Reemplacemos a todo el equipo directivo si queremos una puesta en práctica correcta. e) La labor del directivo consiste en velar porque todo esté en orden y bajo control: describamos con gran detalle la estructura de la organización y hagamos prolijas descripciones de puestos de trabajo. f) Establezcamos los incentivos monetarios correctos y la productividad vendrá detrás: recompensemos con creces a los que rindan y extirpemos a ese 30 ó 40 por 100 de inútiles que no quieren esforzarse. g) Inspeccionemos para mejorar la calidad. La calidad es como todo lo demás, ordenemos que se consiga. Tripliquemos el departamento de control de calidad si es necesario. h) Una empresa es una empresa y nada más que una empresa. Quien sabe leer un estado financiero puede dirigir lo que sea: personas, productos no son más que los recursos que hay que alinear para obtener buenos resultados financieros. i) Los altos directivos son más listos que el mercado. Maquillemos con esmero la cuenta de resultados y el balance y daremos una buena imagen ante extraños. j) Crecimiento ilimitado. Si se terminan o agotan las oportunidades en nuestro sector, compremos participaciones en otro que no entendamos.»

vez se parece más al modelo militar de organización y tratamiento del personal. La guerra económica que se está desarrollando a escala mundial obliga a los ejecutivos de las grandes empresas a comportarse al modo militar, con la máxima tensión, casi como pilotos de combate ³⁵, lo que está originando un nuevo sistema de gestión empresarial, el sistema «managinario», que nace de la contracción de los términos *management* e «imaginario», lo que no es más que una sobrevaloración del mundo de la acción y de los valores morales que constituye el abecé de toda organización militar ³⁶.

Por lo dicho, a la empresa japonesa se le puede aplicar el mismo concepto de organización voraz que a los cuerpos de funcionarios en su versión tradicional y clasificarla en el grupo segundo de los antes aludidos por exhibir su personal un compromiso total con la empresa, aunque compatible con el familiar al menos. Así lo ve PÉREZ NOVO ³⁷, para el que las instituciones voraces del mundo moderno no excluyen lealtades y compromisos alternativos, sino que priorizan esas lealtades en una jerarquía de obligaciones, que da prioridad a la lealtad y al compromiso con la institución. La tesis de este autor es que las organizaciones voraces ocuparon un lugar central en las economías de las

³⁵ DEJOURS («El sistema psíquico managerial y los pilotos de caza», *Travail: Usure mental*, citado por Nicole AUBERT y Vincent DE GAULEJAC) propone como ejemplo análogo al del moderno ejecutivo el de los pilotos de caza pues cubre los aspectos más importantes de las características del hombre manejarla: una moral hecha de orgullo, de confianza en sí mismo, y de agresividad bien controlada; dificultades para hablar de sí mismo, para expresar sus emociones, para mencionar sus debilidades; la búsqueda de la perfección, la voluntad de mostrar su fuerza, un ideal de omnipotencia, un elitismo asociado a la condescendencia respecto a los que no participan en la carrera por el poder; un interés en resolver problemas complejos; un gran dinamismo; un activismo ardiente y permanente; la exclusión de la duda y el rechazo de la ambivalencia, el amor por la seducción.

³⁶ Consideran estos autores como claves del discurso managerial las que podíamos considerar claves también de cualquier unidad de combate de los Ejércitos con sólo introducir algunos cambios terminológicos: 1. La sobrevaloración de la acción. Nada de estados de ánimo, lo que cuenta es la acción. 2. El mito del éxito: tienes que ser un triunfador (*you must be a winner*), triunfar, ganar, ser los mejores, tanto a nivel personal como profesional. 3. El tema del desafío y del elitismo: hay que destacar de forma clara (*you must be clearly outstandig*). La competencia es positiva porque nos permite superarnos y demostrar que somos los mejores. 3. La obligación de ser fuertes. En este mundo despiadado sólo sobreviven los fuertes, los triunfadores, de la batalla económica (la guerra no tiene fin, cada victoria sirve para exacerbar más la competencia). Así se entiende el culto a la memoria de los grandes empresarios, fundadores del prestigio como Ford, Iacoca, etc. 4. La equivalencia entre progreso económico y progreso social o el patriotismo empresarial: «lo que es bueno para la General Motors es bueno para América». 5. La reconciliación entre el interés individual y el empresarial. ¡A la basura con la vieja teoría del enfrentamiento entre capital y trabajo! Estos enfoques nos muestran lo que Herbert Marcuse llamó un mundo de razonamiento cerrado, el hombre unidimensional, una filosofía que se cierra a cualquier otra que no emplee su lenguaje. Se trata de ganar por ganar, de triunfar por triunfar, de actuar por actuar, de crecer por crecer, de cambiar por cambiar.

³⁷ Obra citada.

sociedades preindustriales, los gremios y corporaciones lo eran evidentemente ³⁸.

El concepto de organización voraz no cubriría ciertamente aquellas empresas en que factores endógenos hacen que la relación salarial de una categoría de asalariados se separe del prototipo de la relación salarial de mercado descrita por la fórmula del *cash nexus*, debido a que determinadas funciones en la empresa tienen un componente fiduciario que exige una mayor dosis de lealtad y compromiso, de fidelización; y para conseguirlo las empresas no pueden construir la relación contractual con esa categoría de personal sobre la sola base del mercado, recurriendo a mecanismos suplementarios como garantizar la continuidad en el empleo, inversión en la formación, oportunidades de promoción y de carrera en la organización, etc. No todos estos rasgos («contratos implícitos», los llaman los economistas), presentes en todas las grandes empresas, demuestran que «el mercado de trabajo es distinto», pero, sigue diciendo PÉREZ NOVO, su sola presencia no es dato suficiente como para caracterizar las empresas en que esos datos aparecen como organizaciones voraces, bien porque no consiguen el suficiente grado de fidelidad y entrega del empleado a la organización, como revela el tránsito permanente de ejecutivos de unas empresas a otras (igual que el que se produce con los fichajes entre las estrellas deportivas y los clubes), bien porque la «voracidad» no afecta a la totalidad de la organización, sólo a la cabeza y no a las extremidades, y por ello todo lo más podían caracterizarse como organizaciones voraces de medio cuerpo.

Sin embargo, la calificación de organizaciones voraces y a cuerpo entero cuadra sin duda a las empresas japonesas, cuyo liderazgo en algunos sectores industriales como la industria del automóvil o la electrónica de consumo no es una simple casualidad, sino consecuencia de un «mayor índice de voracidad» dado el elevado compromiso con la empresa que exhiben sus trabajadores, y que no es como advirtió Ronald DORE una simple

³⁸ Fue precisamente la creciente voracidad de las instituciones gremiales, junto con su incapacidad para adaptarse a las mutaciones que trajo la época moderna, lo que introdujo su progresivo declive y su desplazamiento por otras formas de organización económica menos voraces a través de dos procesos estrechamente relacionados: a) la desmonopolización de la vida económica y social mediante la progresiva extensión de los mercados, y b) la emergencia de formas organizativas que prescindían del acoplamiento estrecho entre motivaciones personales y objetivos organizacionales, o de formas organizativas basadas en un compromiso limitado y reversible. La monetización del nexo entre obreros y empresarios, y su anclaje en el mercado, sentó, a decir de PÉREZ NOVO, la escena para la emergencia de los fenómenos bien conocidos de la explotación y la resistencia obrera, que alimentaron el conflicto de clases a medida que progresaba la industrialización.

emanación de la cultura japonesa, sino una forma organizativa innovadora que fue forjada deliberadamente con el propósito de integrar a todo su personal en el seno de la organización, mientras que las empresas de los países occidentales han limitado sus esfuerzos de integración al sector directivo y a la tecnoestructura de la organización, y cuya lógica es la maximalización del compromiso de todos sus miembros. Este elemento opera como un mecanismo de control internalizado que evita tener que recurrir a mecanismos de control externos, más costosos y con un mayor potencial de alienación y conflicto y que es una condición necesaria para que las empresas jueguen decididamente con la palanca estratégica de la cualificación profesional de su personal, que de otro modo puede ser un fiasco si éste abandonara su empresa, una vez formado, en favor de otra competitiva. Asimismo, por ser una organización voraz genuina, es decir, a cuerpo entero, la empresa japonesa ha podido fundir en la misma fase la planificación estratégica y la ejecución de rutinas operativas (PÉREZ NOVO).

La empresa japonesa es altamente exigente en cuanto a las cualificaciones, el esfuerzo y el compromiso que demanda de su personal y al tiempo no puede prescindir de su voracidad dado que las formas de organización de la producción que la distinguen, como los métodos de producción *just-in-time* o los métodos de control de calidad, requieren un personal altamente motivado y con un grado elevado de compromiso hacia la empresa que, a su vez, debe ser recompensado. Una de las formas que adopta esa recompensa es el reconocimiento de los trabajadores como miembros que constituyen partes de la empresa, cuya posición en las negociaciones internas a la organización es simétrica a la de los propietarios del capital.

Todos estos datos que expone PÉREZ NOVO en demostración del carácter de instituciones voraces de las empresas japonesas más los rasgos antes consignados, así como el testimonio personal de Akio Morita, el fundador de la SONY, creo que permiten mantener la tesis de que la cuna de la empresa japonesa, sus rasgos más característicos, organizativos y espirituales, su grado de voracidad en suma, vienen directamente de un modelo de función pública extremo, del Ejército y la Marina imperial, de los que se habría nutrido la empresa industrial japonesa. Del derrotado Ejército japonés al término de la II Guerra Mundial salieron, en efecto, el personal de sus cuadros y obreros recién licenciados como oficiales, soldados o marineros y por ello altamente disciplinados y susceptibles de grados máximos de motivación, como también del modelo militar salió el régimen

del personal (grados, ascensos, disciplina, espíritu de equipo) como, en fin, la mística y liturgia castrense que la empresa japonesa con sus himnos, banderas y uniformes incorpora a su vida diaria en la producción industrial³⁹.

VII. EL IMPACTO DEL SINDICALISMO, EL LABORALISMO Y EL GARANTISMO SOBRE EL MODELO TRADICIONAL DE FUNCIÓN PÚBLICA. LA DEGENERACIÓN DEL CORPORATIVISMO DE SERVICIO

Veamos ahora la historia desde el otro lado, el de la influencia de las relaciones laborales del sector privado en el modelo tradicional de función pública, y que se ha manifestado desde finales del siglo pasado y durante todo el siglo xx. Esa influencia es manifiesta y clara, como evidente es que el vehículo de transformación y evolución del Derecho de la función pública fue el contagio al sector público del sindicalismo del sector privado, cuya historia y modos de acción en los diversos países europeos abordé hace algún tiempo⁴⁰.

Derecho básico dentro de los derechos colectivos y soporte de los demás, el derecho a constituir asociaciones o sindicatos para la defensa de los intereses profesionales encontró graves dificultades en todos los países occidentales. En primer lugar, se oponía a su reconocimiento la prohibición general que afectaba a los sindicatos obreros, asociaciones patronales y colegios profesionales, y que arranca, paradójicamente, de una Ley francesa revolucionaria y radicalmente democrática: la Ley de Chapelier de 1791, prácticamente vigente durante todo el siglo xix donde no hubo tiempo siquiera para plantear la cuestión de la licitud

³⁹ Ciertamente, sin embargo, que en la empresa japonesa se está produciendo un fenómeno de dualización en el trabajo por la vía de la descentralización de la producción en empresas auxiliares, por lo que buena parte de aquél se hace por personal externo, al que no se le reconoce la estabilidad y la carrera propia de los empleados de plantilla. Las causas de este malthusianismo están como refiere PÉREZ NOVO, siguiendo a Masahiko AOKI (*Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*, New York, Cambridge University Press, 1988), en que la coalición de trabajadores y propietarios de capital que subyace en la estructura de la empresa japonesa y que suaviza y ensambla siempre cualquier proceso negociador la impulsa hacia la persecución de tasas de crecimiento superiores a las que serían necesarias desde la óptica de la maximalización del valor del capital a corto plazo, y con el fin de obtener recursos con los que retribuir a sus empleados en términos de mayores oportunidades de promoción interna y de mayores retribuciones salariales. De otra parte se produce una tendencia a restringir el tamaño de empleo en relación con el valor añadido, adaptando tecnologías intensivas en capital con vistas a satisfacer los intereses de sus empleados.

⁴⁰ *Sindicatos y Asociaciones de funcionarios*, Tecnos, Madrid, 1968.

de las asociaciones funcionariales ⁴¹. Pero reconocido el derecho de asociación y sindical en el sector privado las asociaciones de funcionarios no pudieron, en principio, constituirse con arreglo a sus preceptos que regularon la libertad de asociación sindical en general. La función pública partía, como vimos, de una rígida concepción del principio de jerarquía, entendido al modo militar, con el que resultaba incompatible la agrupación «sediciosa» de los subordinados. La vieja sabiduría de las organizaciones burocráticas enseñaba que la función directiva, de mando, se ejerce con eficacia inmediata frente al subordinado aislado, pero que puede ser bloqueada si tropieza con un grupo organizado, que altera, de hecho y de derecho, la relación de fuerzas entre la autoridad que viene de la cúspide y la necesaria subordinación de la base. Como decía HAURIOU, *«las razones esenciales de la incompatibilidad entre la forma sindical y la agrupación de funcionarios es que la forma sindical es por sí misma una organización de lucha que implica una actitud de hostilidad hacia la jerarquía. He aquí, pues, la idea central: nada de lucha de clases en el interior de la jerarquía y, en consecuencia, nada de sindicatos de funcionarios, porque la forma sindical está unida a la lucha de clases»*.

Además, el naciente sindicalismo de los funcionarios tendía a enfrentarse con otras reglas y vivencias externas a la estructura burocrática tradicional, y que había alumbrado la contemplación del Estado y su Administración desde la perspectiva de la doctrina del servicio público. Las reglas más esenciales de éste, y, en concreto, las de la regularidad y continuidad en su funcionamiento, impedían también reconocer un derecho asociativo y sindical pleno, si con ello se pretendía utilizar los mismos medios de acción y lucha del proletariado y, en especial, el recurso a la huelga. Frente a estas posturas y a la mística de la función pública y del servicio al Estado, los funcionarios sindicalistas se veían a sí mismos como puros y simples trabajadores, y como tales, y no como funcionarios, querían ser tratados: *«queremos ser obreros; no queremos ejercer un apostolado, sino un oficio»*, decía —según cita de HARMIGNIE ⁴²— un maestro francés en 1908, *«no queremos que se continúe llamándonos apóstoles del progreso; no queremos que se hable de nuestra alta misión civilizadora. Estamos cansados, cansados. Somos maes-*

⁴¹ Todo el esfuerzo se centró en conseguir el reconocimiento del sindicalismo obrero y del derecho de asociación en general, lo que sólo se alcanza a finales de la centuria pasada o a primeros de ésta: en Inglaterra con la *Trade Union Act* de 1871; en Francia, con la Ley Sindical de 21 de marzo de 1884 y Ley de Asociaciones de 1 de julio de 1901; España, mediante la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887; en Alemania, por el artículo 159 de la Constitución de Weimar de 1919.

⁴² *El Estado y sus agentes. El sindicalismo administrativo*, traducción de Francisco Lombardía, editado por la España Moderna en Madrid, a primeros de siglo, sin fecha.

tros como otros son cerrajeros o viñadores, porque el oficio nos place, evidentemente, más que ningún otro, pero sobre todo para ganar nuestra vida».

A pesar de todas estas dificultades, la presión asociativa y sindical de los funcionarios acabará imponiéndose en casi todos los países europeos y llevará al reconocimiento de hecho, primero, legal después, de aquellos derechos⁴³ introduciendo una cuña que destruye la fidelidad absoluta al servicio público, que en adelante es una fidelidad compartida con el sindicato y condicionada a obtener unas reivindicaciones siempre crecientes con la amenaza de la ruptura frontal con las obligaciones que el servicio impone por medio de la huelga. Se terminó la fidelización y el elemento imaginario y espiritual propio, como vimos, de las organizaciones voraces. En adelante la medida de las obligaciones de los funcionarios ya no se establecerá en cada momento según «las necesidades del servicio», sino que comenzará a especificarse en tablas de deberes y obligaciones bien en reglamentos similares a las reglamentaciones de trabajo, bien en los convenios colectivos y aparecerán la limitación de jornada y otras reglas que ponen un límite o condicionan la entrega y devoción ante el servicio tradicionales en la función pública. De ahora en adelante los funcionarios ya no estarán siempre de servicio. La Administración no será ya la casa donde vive y el altar que venera el funcionario sino la «otra parte», el patrono, del que hay que desconfiar y contra el que hay que enfrentarse en una ilimitada confrontación para ensanchar los derechos y reducir los deberes.

De otro lado, el sindicalismo y las nuevas exigencias del Estado de Derecho llevan a un garantismo extremo y a una judicialización de los conflictos que no está en los inicios del corporativismo de servicio y que afecta decisivamente a uno de sus elementos estructurales: la potestad disciplinaria y, consiguientemente, al principio de jerarquía. La conquista del derecho a la

⁴³ En este sentido es posible diferenciar dos etapas: la primera se sitúa entre el término de la Primera Guerra Mundial y el final de la Segunda, y se caracteriza por el reconocimiento de un derecho de asociación limitado que persigue dos finalidades: impedir la unión de las asociaciones de funcionarios con los sindicatos obreros, y mantener en la ilegalidad cualquier intento de utilización de las huelgas como medio de presión. A este período corresponde el reconocimiento del derecho asociativo y la actuación de las asociaciones de funcionarios a través de los *Whitley Council* en Inglaterra a partir de 1919, así como la regulación en España del derecho de asociación en la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado de 1918. También en este período, el Consejo de Estado francés aceptará el derecho de los funcionarios a constituir simples asociaciones. Similares reconocimientos se dieron en Bélgica y en otros países. Una segunda fase se inicia con las Constituciones que inician su andadura en Francia, Italia y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, y que al reconocer con carácter general los derechos de sindicación y huelga provocarán, implícitamente, su reconocimiento para los funcionarios.

inamovilidad, la exigencia de procedimientos formalizados para el ejercicio de la potestad sancionadora, la creación de órganos mixtos con los sindicatos que participan en la potestad disciplinaria de varias formas (órganos mixtos, informes vinculantes, etc.) y, en fin, el reconocimiento de un recurso judicial pleno, incluso con medidas cautelares, han convertido la potestad disciplinaria en una tortura y castigo, pero no para los funcionarios infractores, sino para las autoridades que tienen que aplicarla. En definitiva, se ha pasado de una potestad disciplinaria rigurosamente autoritaria, vinculada al principio de jerarquía, a otra sustancialmente diversa en la que priman de forma absoluta las garantías del funcionario. El resultado de este apresurado tránsito ha sido una profunda crisis de esta forma de responsabilidad funcional como denuncia la doctrina más especializada. Así, WISSCHER, con referencia al Derecho belga, dirá que *«el cuidado que se toma el superior jerárquico de no crearse enemigos y de no deteriorar la atmósfera de su servicio utilizando la potestad disciplinaria, el respeto que muestra la autoridad a las organizaciones sindicales que dominan las cámaras de recursos, el miedo a proporcionar a la oposición la oportunidad de una campaña de prensa, el riesgo, en fin, de ver la sanción disciplinaria anulada por el Consejo de Estado dieciocho meses o dos años después de haberla impuesto, son otras tantas razones que explican por qué la disciplina administrativa se muere y por qué la calidad de la Administración se va deteriorando»*. Y BONEFOUS con relación a la Administración francesa observa que *«la autoridad jerárquica tiende a encogerse, el control a esclerotizarse y la inspección a desaparecer... La autoridad se ejerce raramente; en ciertos servicios, los jefes como los subordinados han perdido el hábito de la disciplina. Sus relaciones son menos las de la jerarquía que las de la camaradería. La fuerza de la costumbre, más que los planes concertados, es lo que hace funcionar el conjunto de los servicios. Toda reforma, incluso modesta, se hace difícil. La autoridad se encoge y la disciplina es difícil de restablecer inmediatamente»*⁴⁴.

Por supuesta incompatibilidad con las exigencias del Estado de Derecho desaparecieron también otros elementos disciplinantes propios del modelo tradicional de la función pública, como la jerarquización personal, a través del reconocimiento de grados personales de todos los miembros del cuerpo, y que obliga a una disciplina personal además de disciplina funcional por el puesto que se desempeña. También han desaparecido los tribunales de honor que valoraban el comportamiento de los funcionarios con un supuesto *standard* de honor o comportamiento ideal del

⁴⁴ Citados ambos por DELPERÉE: *La élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, Paris, 1969.

cuerpo, y que permitían la separación del servicio de los funcionarios que no se acomodaban a la honorabilidad que el cuerpo requería, y que ahora vuelve a ponerse de moda a través de los códigos deontológicos de conducta autoimpuestos, tan alabados por el Informe Nolan⁴⁵. Los tribunales de honor, prácticamente inoperantes cuando la Constitución Española los elimina (art. 26: «Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales»), no funcionan ni en el ámbito militar donde, aunque permitidos por la Constitución, no han sido regulados.

VIII. UNA NUEVA PÉRDIDA EN EL «ÍNDICE DE VORACIDAD» DEL EMPLEO PÚBLICO: LA DUALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN FUNCIONARIOS Y LABORALES

Como acabamos de ver, la estructura corporativo burocrática que actúa como poseedora y al tiempo como instrumento del Estado ha sufrido un debilitamiento profundo al haberse reducido el grado de compromiso y lealtad y disciplina de los funcionarios y con ello el «índice de voracidad» o de eficacia de la Administración. Esa debilidad se ha hecho más profunda por entrada de personal laboral al servicio de las Administraciones, en cuyo *status* no caben los compromisos y el rigor tradicionales en la relación de función pública. Esa penetración de un régimen de Derecho laboral ha surgido por imposiciones políticas externas, en el caso de Alemania, o ha sido fruto de una demagogia obrerista en España, o producto de un diseño de laboratorio como en Italia. De la admisión de un empleo laboral paralelo con la función pública se ha salvado Francia que ha resuelto las crecientes necesidades de personal, no absorbibles en el sistema de cuerpos de funcionarios, mediante «*les contractuels*», contratados en régimen de Derecho administrativo, con lo que la Administración protege su interés y prevalencia en la relación de trabajo mediante la aplicación de sus privilegios y en especial con la rescisión del contrato en cualquier momento, lo que no sería tan fácil ni tan barato en una relación laboral.

En Alemania, la Ley Fundamental de Bonn, por imposición de las potencias aliadas, redujo el ámbito del modelo tradicional del funcionario únicamente al ejercicio de aquellas funciones que

⁴⁵ Vid. FUENTETAJA PASTOR, J. A. y GUILLÉN CARAMES, J., *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Madrid, 1996.

implicasen «el ejercicio de prerrogativas de poder público a título de función permanente» (art. 33). Esa división originó graves tensiones y conflictos entre los funcionarios y los agentes públicos en régimen privado o laboral y se manifestó en diversos enfrentamientos parlamentarios y sindicales, pues la distinción y correlativa reserva de puestos de poder público a los funcionarios desvalorizó inicialmente, *contrario sensu*, a los otros agentes públicos. Por el contrario, en una segunda fase el crecimiento económico y el mayor incremento de las retribuciones en el sector privado originó una deserción de los aspirantes a puestos en la Administración, que tuvo que ser compensado ofreciendo a los empleados en régimen no funcional emolumentos superiores a los que percibían los propios funcionarios. Los conflictos entre unos y otros colectivos cobraron posteriormente diversa intensidad antes y después de la aprobación de la Ley Federal de 5 de agosto de 1955 sobre la representación del personal. A esa Ley —en cuanto permitía que aspectos importantes de la carrera de los funcionarios pudieran ser sometidos a la codecisión de otros empleados elegidos, pero no funcionarios— se opuso el colectivo funcional que defendía los particularismos del de la función pública amenazado por la «ideología del Derecho del Trabajo», poniendo de relieve todas las diferencias entre uno y otro mundo: los empleados y obreros —aducían— se situaban, si no en una ideología de lucha de clases, al menos de oposición entre obrero y patrono; su situación se regulaba en convenios colectivos; su vinculación con la Administración se deriva de un contrato privado y sus conflictos se resuelven ante la Jurisdicción de trabajo.

Aprobada la Ley de Participación y Representación de Personal de 1955 (votada después de la aceptación de algunas enmiendas, que redujeron las competencias de los Consejos sobre algunos asuntos que afectaban a los funcionarios), se produjo un espíritu de mayor convivencia y de acercamiento del Derecho funcional y del de los otros agentes públicos al Derecho privado o laboral. El resultado ha sido que la dependencia del Derecho del Trabajo de los agentes públicos es más formal que material, por la aplicación creciente a este colectivo del Derecho de la función pública. En este sentido, es significativo que en los contratos de los empleados y obreros del sector público, contratos privados en todo caso, se establezca que éstos se sujetarán a una «relación de servicio y fidelidad que comporta para dentro y fuera del servicio unos derechos y obligaciones análogas a las de los funcionarios». Asimismo, otros aspectos de disparidad en uno y otro régimen del personal, como son los relativos a la duración de la relación de empleo, a la jubilación, etc., han ido disminu-

yendo. En definitiva, los funcionarios dejaron de ver en el Derecho del Trabajo un peligro para su posición y aceptaron algunas de sus ventajas. El resultado final, a través de un proceso en el que, y a costa, claro está, de la Administración, cada colectivo reivindica e incorpora a su régimen jurídico las ventajas del otro, se ha gestado una nueva unidad, un nuevo Derecho de la función pública, a mitad de camino entre las reglas tradicionales propias del funcionariado alemán y de las del Derecho del Trabajo.

En España, la Ley de Bases de funcionarios de 1963, Texto articulado de 7 de febrero de 1964 (como explica en extenso Silvia DEL SAZ en un trabajo que se publica en este mismo número), rompió la exclusiva del sistema de función pública, admitiendo otras formas de vinculación del personal con la Administración, distintas de la funcionarial, permanente o interina, y así aparecen los funcionarios eventuales o de confianza política, los contratados en régimen de Derecho administrativo y los sujetos al régimen laboral. Inicialmente esta última previsión se refería sólo a los que hubieran de desempeñar trabajos manuales, pero posteriormente las reformas socialistas de 1984 convirtieron el régimen laboral en una alternativa ordinaria al régimen funcionarial común, asimismo muy laboralizado como he explicado en otro lugar⁴⁶, aparte claro está de la completa desfuncionarización de la Administración institucional cuando se rige por el Derecho privado o adopta formas mercantiles de personificación.

En Italia, se produjo primero un profundo proceso de la laboralización del régimen tradicional de la función pública que se manifestó en la penetración del sindicalismo en los órganos de gestión así como por el reconocimiento de un amplio espacio de negociación para los convenios colectivos⁴⁷. El último acto

⁴⁶ *Derecho administrativo II, Organización y empleo público*, Madrid, 1997.

⁴⁷ La reforma de 1983 enumeraba taxativamente las materias reservadas a la regulación unilateral (tanto legal como reglamentariamente) y a la regulación mediante convenios colectivos. Sin embargo, el Decreto Legislativo 29/1993 establece la regla general de que cualquier materia puede ser incluida en la **negociación colectiva** (régimen retributivo, horarios de trabajo, formación y perfeccionamiento del personal, garantías de los empleados públicos, etc.), desapareciendo, pues, las materias reservadas a los convenios colectivos. No obstante, por exigencias constitucionales, una serie de materias continúan sometidas a una **regulación unilateral** mediante ley: *A) Organización*: a) los órganos, los servicios y las formas de colación de la titularidad de los mismos; b) principios fundamentales de organización de los puestos de trabajo; c) las plantillas orgánicas, su composición y la dotación total de las categorías funcionales. *B) Fase precontractual*: procedimientos de selección para el acceso a los puestos de trabajo, así como los concursos internos de promoción. *C) Responsabilidad e incompatibilidades*: a) responsabilidades (civiles, penales, contables y administrativas) de los empleados públicos; b) régimen de la responsabilidad disciplinaria y de incompatibilidades entre empleo público y otras

de este proceso ha consistido en abandonar el modelo ya degenerado de función pública para adoptar un sistema de empleo público de espectacular diseño debido al Profesor CASESE y que sujeta al común de los funcionarios al Derecho laboral y a la jurisdicción social el conocimiento de los conflictos que suscite la aplicación de aquél⁴⁸. Así lo establece el Decreto legislativo de 3 de febrero de 1993, aplicable también al personal de los entes institucionales, a las regiones y a los entes locales, y que respecto al Estado sólo exceptúa de la laboralización al funcionariado superior, los magistrados y asimilados (Consejo de Estado y de la Corte di Conti), abogados y procuradores del Estado, personal militar y fuerzas de policía, diplomáticos, carrera prefectoral y a los dirigentes generales nombrados por decreto del Presidente de la República.

Estos «dirigentes», sobre cuyos hombros va a pivotar la dirección de las Administraciones públicas, son como una casta superior de funcionarios. Los «dirigentes» y los «dirigentes generales» constituyen dos niveles de un nuevo «empresariado administrativo», sometido a un régimen de función pública, aunque también es posible una recluta laboral, cuya misión es llevar a cabo las actuaciones de los objetivos y los programas definidos por el ministro en el ámbito de sus respectivas competencias, correspondiéndoles la gestión financiera, técnica y administrativa, que incluye la adopción de todos los actos que comprometan la Administración hacia el exterior, ejerciendo para ello poderes

actividades, y los casos de prohibición de acumulación de empleos o cargos públicos. D) *Docencia e investigación*, garantizando por ley la libertad de cátedra y de la autonomía profesional en el desarrollo de la actividad docente, científica e investigadora (art. 33 de la Constitución italiana).

⁴⁸ Al común de los empleados públicos se les aplica ahora las disposiciones del Código civil sobre el arrendamiento de servicios y las normas sobre relaciones de trabajo subordinado en la empresa, en cuanto compatibles con la especialidad de la relación que une al funcionario con la Administración y la consecución de los intereses generales que el propio Decreto establece (art. 2.2). Asimismo, contratos individuales y contratos colectivos constituyen la base paccionada aplicable a estas relaciones de empleo público. Subsisten, no obstante, determinadas especialidades públicas inderogables, como son la igualdad de trato entre unos y otros trabajadores, la prohibición de atribuir tratamientos económicos accesorios que no se correspondan con las prestaciones efectivamente realizadas, la necesidad de observar determinados procedimientos de selección que aseguren la igualdad de oportunidades por medio de comisiones formadas con expertos de probada competencia, escogidos entre los funcionarios de la Administración, docentes y extraños a la misma, excluyéndose expresamente de estas comisiones a los cargos políticos y a los representantes sindicales o designados por las confederaciones y organizaciones sindicales. El prestador de trabajo, y en función de las necesidades del servicio, aparte de las funciones propias de su cualificación profesional, está obligado a desarrollar funciones complementarias e instrumentales para alcanzar los objetivos del trabajo encomendado, y, asimismo, debe desempeñar funciones específicas no prevalentes de la cualificación superior, o bien, ocasionalmente, y cuando sea posible con criterios de rotación, desempeñar funciones inmediatamente superiores, por requerimiento de la unidad organizativa a la cual está destinado, sin que ello comporte variación alguna de sus emolumentos.

autónomos de gasto, de organización de los recursos humanos, instrumentales y de control ⁴⁹.

El esquema final al que responde el nuevo modelo italiano se parece, pues, al de las empresas privadas occidentales en las que también la mayoría del personal se rige por el Derecho laboral común, mientras una minoría de ejecutivos obtiene condiciones especiales que aseguran su mayor compromiso y dedicación a la empresa. Asegurar este mayor compromiso es vital porque a estos dirigentes públicos se les traslada toda la responsabilidad de la gestión ordinaria de la Administración de la que queda descartada la clase política, que reduce su papel a la planificación y al control de resultados.

En nuestra opinión, el diseño de CASSESE es una solución novedosa pero que no asegura tan eficazmente como los tradicionales cuerpos de funcionarios la presencia continua y regular de unos responsables al frente de las Administraciones y de los servicios públicos. En las empresas privadas esa continuidad la asumen y aseguran los titulares del capital y su permanente vigilancia sobre los grandes ejecutivos, pero en el Estado la precariedad de los titulares políticos al frente del Estado debe ser compensada confiando la posesión de las Administraciones y los servicios a unos cuerpos de profesionales. Los países tradicionalmente más refractarios a esta solución, los anglosajones, lo han visto así, corrigiendo por ello los defectos estructurales de sus respectivos *Civil Service*. Recuérdese que la creación durante el mandato del Presidente Carter del Servicio Ejecutivo Superior (SES), que goza de una notable reserva de puestos tanto en la Administración Federal como en las Agencias, se debe a la conveniencia de suplir la falta en la Administración norteamer-

⁴⁹ Para la atribución de «funciones dirigenciales» se tiene en cuenta la naturaleza y las características del programa a realizar, la actitud y capacidad profesional de los dirigentes, los resultados obtenidos con anterioridad, aplicando el criterio de la rotación de cargos; los nombramientos de los dirigentes generales se atribuyen por decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro competente, a sujetos dotados de profesionalidad adecuada a las funciones, con cualificación de dirigentes de carrera en las respectivas administraciones o provenientes de entes dependientes con cinco años de experiencia en funciones directivas, o bien en favor de quienes provengan de la investigación y docencia universitaria, de la magistratura o de la abogacía del Estado; también pueden ser conferidos los nombramientos a personas ajenas a la Administración por contratos de Derecho privado. Al margen de la responsabilidad penal, civil, administrativa, contable y disciplinaria, los dirigentes están sujetos a una valoración de la actividad gerencial, a cuyo efecto elevan anualmente al ministro una relación sobre la actividad desarrollada, cuyos resultados son confrontados por expertos y técnicos de valoración en las correspondientes auditorías. La inobservancia de las directivas generales o el resultado negativo de la gestión pueden comportar consecuencias negativas sobre su carrera, como la colocación en la situación de disponible por un año, con la consecuente pérdida del tratamiento económico accesorio conectado a las funciones.

ricana de la «memoria institucional», donde los cambios políticos se producen sin el engarce y soldadura de un funcionariado profesional y estable; una situación que se ha comparado a la que se originaría en las fuerzas armadas si, de cuando en cuando, en cada cambio político, fueran sustituidos todos los generales y almirantes por civiles que nunca hubieran pisado un cuartel o un barco de guerra. De la misma manera, la necesidad de potenciar una «memoria institucional» y la responsabilidad sobre cada Administración o servicio concreto, llevó al Informe Fulton a recomendar, lo que después se hizo, la superación del funcionario generalista por otros funcionarios más especializados y localizados de por vida en las diversas áreas de la Administración.

IX. ¿QUÉ HACER?: ABANDONO DEL MODELO DEGENERADO DE FUNCIÓN PÚBLICA O RECUPERACIÓN DEL MODELO TRADICIONAL

Desde la perspectiva del modelo ideal de función pública del que hemos arrancado en este discurso, parece evidente que los actuales modelos de empleo público —y en particular el nuestro— ya no satisfacen convenientemente el interés público que siempre estará en asegurar que sus servidores alcancen fuertes grados de compromiso y lealtad con la organización y no que se encuentren satisfechos de su situación porque cada vez son menores sus deberes y más sus derechos y garantías y, en definitiva, por situarse en una posición escandalosamente privilegiada respecto del empleo privado, cada vez más precarizado y menos retribuido. ¿Merece la pena y está justificado conservar este modelo degenerado de función pública en un mundo, el de la globalización de la economía, en el que, desgraciadamente, no parece haya otra alternativa para las organizaciones, sean públicas o privadas, que rentabilizar al máximo el empleo bien con la fórmula de las organizaciones voraces, bien con la vuelta a la despiadada explotación del trabajo asalariado que caracterizó el pasado industrialismo?

Cuando todas las organizaciones empresariales buscan fórmulas de adhesión y compromiso de sus empleados bien con ventajas excepcionales, bien con la amenaza de un despido sin garantías en un mundo con déficits crecientes de empleo, es obligado, insistimos, preguntarse si tiene sentido, y si es justo, mantener modelos de función pública que no cumplen mínimamente con los rigores de compromiso y entrega que caracterizó la creación de los cuerpos de funcionarios como organizaciones

voraces, funcionarios que, por el contrario, han visto cómo la legislación de las últimas décadas reducía o hacía imposible su disciplina, reducía sus deberes e incrementaba los derechos y privilegios originales y, en especial, la seguridad en el empleo, hoy mucho más blindada que nunca, por un exacerbado garantismo.

La respuesta a este interrogante no puede consistir en volver al ingenuo liberalismo donde imperen el *spoils system* y la creencia de que los funcionarios son empleados como los demás que se nombran y destituyen libremente por la autoridad política. Esa solución es descartable porque es ya una experiencia universalmente adquirida, incluso en los países más refractarios a una función pública permanente, que los servicios públicos, como los ejércitos, no se pueden improvisar en cada cambio de mandato político sino que necesitan de la dedicación de por vida de unos servidores.

Tampoco parece razonable optar por la fórmula italiana de la Administración de considerar a las Administraciones públicas como un conjunto de empresas bajo la dirección de unos superejecutivos. Una fórmula que recogió el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, publicado en el Boletín de las Cortes Generales de 21 de octubre de 1995. Según la Exposición de Motivos, la Ley pretendía dar respuesta a la responsabilización por el resultado. Para ello articulaba dos piezas esenciales: la figura del directivo público y la técnica de dirección y gestión por objetivos⁵⁰.

⁵⁰ En la Exposición de Motivos se dice lo siguiente: «El gestor cualificado, capaz de asumir y desarrollar las tareas directivas de la compleja, delicada y específica actividad de administrar lo público, es, en efecto, indispensable para lograr la peculiar y distinta profesionalización de la zona de la organización administrativa que enlaza ésta con la dirección política ejercida por el Gobierno. La Ley hace aquí una apuesta, al mismo tiempo clara y decidida, en favor de la introducción de la figura del directivo público, dotándola de dos fuentes de alimentación independientes, compatibles y recíprocamente enriquecedoras: el propio servicio público y el sector privado, y da una solución de equilibrio a su *status*, al asegurarse la profesionalización a través de los requisitos y cualificaciones de los candidatos y la satisfacción de las exigencias de la función directiva mediante el régimen de nombramiento y cese. La articulación constitucionalmente preceptiva entre política y gestión o, si se quiere, entre Gobierno y Administración, exige posibilitar, de un lado, la dirección gubernamental y, de otro, el pleno sometimiento de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico. La Ley aborda esta construcción sobre la base de la dirección por objetivos y su traducción en planes de actuación que son, por tanto, controlables, a través de la evaluación del grado de realización de dichos objetivos. Es importante destacar que este control no se limita a los aspectos presupuestarios y económico-financieros, sino que alcanza al contenido mismo de la actividad administrativa que en cada caso se trate. Se introduce, así, un mecanismo continuo y poderoso de autocorrección y perfeccionamiento, es decir, de aprendizaje del propio error y de retroalimentación, en beneficio de la dirección de la gestión y la elaboración de políticas públicas. El esquema organizativo y funcional diseñado resulta más claro desde la idea de gestión pública de la que la Ley parte.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), mantiene esa figura del directivo a las órdenes de los órganos superiores. Órganos superiores son los Ministros y los Secretarios de Estado y órganos directivos los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales y, en fin, los subdirectores generales. Todos éstos serán nombrados —entre funcionarios de carrera, salvo los Secretarios Generales y, excepcionalmente, los Directores Generales—, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en la ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones los principios de responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.

A diferencia de la formulación italiana, la LOFAGE afecta sólo al personal *dirigenziale*, pero nada se dice sobre el régimen jurídico del personal a sus órdenes que seguirá en el modelo degenerado de función pública y en un régimen laboral paralelo sin los riesgos del mercado. Una reforma de la cabeza pero no del cuerpo y de las extremidades. Y en cuanto a aquel nivel directivo se insiste en la línea del fichaje ajeno al servicio concreto sobre el que se va a mandar y, por consiguiente, configurando la dirección de las Administraciones a cualquier funcionario, lo que es otra versión del generalismo, al margen de que existan unos cuerpos generales, de vocación interministerial, los Administradores Civiles Superiores. Si para dirigir la Administración tributaria sirve un funcionario del Cuerpo de Ingenieros de

Desde esta perspectiva, se plantea el principio de desconcentración o delegación en favor de los directivos públicos profesionales, de los medios personales, materiales y económico-financieros de la organización de la que son responsables.»

A su vez, el artículo 7 regulaba la figura del directivo de la forma siguiente: «Los titulares de los órganos directivos, en cuanto directivos públicos de la Administración General del Estado, son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a) La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, valorando en particular el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas de actuación correspondientes, el funcionamiento de la organización que de él dependa y la eficaz utilización de los medios adscritos, sin perjuicio de las restantes formas de responsabilidad previstas por el ordenamiento jurídico. b) La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, que atenderá, en todo caso, al grado de consecución de los objetivos y a la capacidad y profesionalidad manifestada en la gestión. c) Los demás requisitos de acceso, nombramiento, evaluación y responsabilidad por la gestión, así como los derechos y obligaciones de los directivos y los restantes aspectos relativos al ejercicio de la función directiva se fijarán en la normativa reguladora del personal directivo.»

Caminos, no hay razón para que la Dirección General de Carreteras no la dirija un inspector de tributos o la escuadra no se ponga bajo el mando de un catedrático de estructura económica.

La marginación de la técnica corporativa sigue, pues, su curso inexorable con lo que la posibilidad de volver al modelo original del liberalismo del corporativismo de servicio, en su versión de organización voraz, articulada a través de cuerpos que se responsabilizan del funcionamiento de los servicios bajo la dirección última de un responsable político y que forman y disciplinan a los funcionarios, es cada vez más remota. En nuestra opinión, sin embargo, ése sería un buen camino que habría de completarse invirtiendo los términos de la relación funcional de modo favorable a la Administración situando en paralelo la función pública con la dureza del modelo de empleo que se está imponiendo a escala mundial, potenciando todos aquellos mecanismos y elementos que aseguraban al máximo la dedicación y entrega al servicio público, para lo cual es necesario incrementar los deberes funcionariales y reducir los derechos y garantías que se han ido acumulando en detrimento de aquéllos a través de la evolución degenerativa de los modelos iniciales.

También es preciso terminar con el generalismo como principio organizativo de la función pública, principio según el cual casi todos los funcionarios sirven igualmente, sean o no directivos, para cualesquiera Administraciones públicas y no se responsabilizan de por vida de ninguna. La acomodación otra vez del régimen jurídico de los funcionarios a las necesidades de cada uno de los servicios y Administraciones de cuya responsabilidad se les encomienda y no ajuste de todos los funcionarios al corsé de un estatuto general, parece un primer paso para recuperar la flexibilidad y la riqueza organizativa originaria. No es lo mismo un diplomático, que un médico, que un catedrático, que un policía, que un juez, que un militar, porque, aunque todos sean funcionarios, no son los mismos los servicios que tienen a su cargo, y por ello no deben ser iguales sus deberes, sus derechos, sus garantías, su carrera ni su espíritu de servicio. Sobran los funcionarios generalistas que se paseen de uno a otro ministerio, y se echa en falta funcionarios adscritos de por vida a funciones y servicios concretos y responsabilizados de todos los escalones de función que tienen encomendados.

La recuperación de las potestades públicas ahora compartidas con los sindicatos debe ser otro objetivo prioritario. No se trata de negar la libertad sindical, el derecho fundamental a constituir sindicatos y asociaciones de funcionarios que

defendimos en solitario durante el régimen anterior a la Constitución de 1978 ⁵¹, sino de mantener la vida sindical fuera de las estructuras administrativas en las que han penetrado unos sindicatos no representativos, porque la representatividad se mide, como debe ser, por el número de afiliados, de cotizantes, que no tienen las llamadas centrales de clases, y no por unas elecciones que ellos programan y organizan a su conveniencia ⁵².

La disciplina de la función pública sólo se restablecerá asimismo si, como en las organizaciones militares y en las empresas privadas que encarnan el ideal de la excelencia, y como fue en el origen de los cuerpos de funcionarios decimonónicos, se restablecen los grados personales de los funcionarios y se aprecia de nuevo la antigüedad como una preferencia, porque es ésta, en cuanto acredita una mayor experiencia y lealtad a la organización, y no tanto titulaciones o actividades ajenas al servicio, lo que importa de verdad. La disciplina, en todo caso, necesita de esa graduación personal y respeto a la antigüedad, porque no puede pretenderse que nadie actúe la potestad sancionadora ni denuncie siquiera a otro funcionario si el que hoy es denunciado o sancionado mañana puede ser el superior jerárquico de quien le ha denunciado o sancionado. Recordemos que en la empresa privada quien sanciona es siempre el patrono, que nunca será subordinado de sus propios empleados. En todo caso es necesario aligerar los trámites para la imposición de sanciones, expedientes complejos para los que es difícil encontrar funcionarios que sepan y quieran asumirlos, porque se han convertido en sumarios más propios de la justicia penal.

El taylorismo del sistema retributivo debe ser asimismo abandonado porque más que un estímulo a los que más trabajan o más responsabilidades asumen es una coartada para el abandono y la incuria de los que no resultan beneficiados por él, y que ahora son la inmensa mayoría, es decir, los que no perciben complementos específicos y que justifican en la diferencia de retribución menor la incuria y el abandono en el servicio. Los funcionarios deben ser retribuidos otra vez por un solo concepto y debe confiarse en que su propia emulación, los estímulos para el progreso en la carrera y los poderes disciplinares hagan el resto para asegurar una óptima dedicación.

⁵¹ *Sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos*, Tecnos, Madrid, 1968.

⁵² Sobre este punto me remito a lo dicho en *Derecho Administrativo II, Organización y empleo público*, décima edición, Madrid, 1996.

En definitiva, volver a cuerpos de funcionarios, localizados en cada servicio o Administración, que se responsabilicen de por vida de su funcionamiento regular, cuerpos reducidos y jerarquizados y con un alto nivel de motivación no inferior al de los cuerpos militares, que mantengan la memoria institucional en los cambios políticos y que aseguren el perfeccionamiento doctrinal de los servicios que tienen a su cargo, es una base de partida ineludible para asentar una Administración eficaz y honesta. No es necesario que el cuerpo funcional haga todas las tareas de gestión o de prestación que el servicio tiene encomendadas y que se deben remitir a la contratación externa con empresas especializadas, como asimismo debe ser objeto de la contratación administrativa la recluta del resto del personal que fuere necesario para la gestión ordinaria del servicio, pero con abandono definitivo del régimen laboral. Ésta es, más o menos, la alternativa que propiciamos como la más conveniente para los intereses generales y quizás sea también, en cuanto eleva el nivel de exigencia de la condición funcional, la única justa en el duro contexto laboral en que nos estamos introduciendo. Se trata, más o menos, de volver a los orígenes de la función pública, a las primeras y más exigentes formulaciones del servicio público que tienen su raíz en la ilustración y la modernidad, que aquí importamos de la vecina Francia y que, como todo en esta vida, el paso del tiempo fue deteriorando.

