

DR 13 165

El principio de carrera en la función pública. Asignatura, Derecho Administrativo, Carrera de Derecho. Autor, José Ramón Parada Vázquez, Catedrático de Derecho Administrativo.

Grabación, 14 de marzo de 1984. Emisión, 4 de abril de 1984. Innovación central de la Ley de Funcionarios de 1964 fue la de suprimir las categorías personales de los funcionarios sobre texto de que las diferenciaciones intracorporativas se habían falseado por no corresponder con la diversidad de los puestos de trabajo atribuidos a los miembros de los cuerpos.

Fruto de esta reforma fue que todos los funcionarios de un mismo cuerpo eran de la misma categoría, no había categorías intermedios y el sistema de diferenciación de categorías quedó reducido a sectores marginales en la burocracia. Por ejemplo, la carrera diplomática, en la carrera judicial entre los jueces siguió habiendo categorías y categorías, por supuesto, seguían existiendo en la administración militar, en las Fuerzas Armadas. Hoy es conveniente plantearse este problema puesto que se anuncia una reforma de la legislación de funcionarios y uno de sus objetivos parece ser restablecer el principio de carrera.

Pues bien, a pesar de que esa medida de la ley de 1964 eliminaba el principio o sistema de carrera en nuestra burocracia, la ley siguió usando indebidamente la expresión funcionarios de carrera para denominar a los que los son en propiedad frente a los funcionarios de empleo interinos o contratados. Pero carrera es concepto distinto de grupo o cuerpo de funcionarios en propiedad o definitivos y al mismo tiempo es un elemento esencial para definir al cuerpo tal y como esta técnica de organización se ha decantado históricamente. La carrera presupone, desde luego, la idea de cuerpo como grupo homogéneo de funcionarios en formación y funciones, pero no basta con esto.

Es preciso, además, que en el cuerpo se den categorías, grados o escalones a los que se vinculan desiguales derechos económicos, preferencias, responsabilidades y honores que se van conquistando a través de los sucesivos ascensos. De esta suerte, se puede repartir las ventajas y responsabilidades del funcionario a lo largo de su vida, manteniendo la atención, su dedicación, su lealtad a la Administración y, en definitiva, su esperanza de algún tipo de mejora. Se pertenece a un cuerpo, pero dentro de él, para que el cuerpo merezca ese nombre, es preciso que se pueda hacer carrera.

Ya Tellerán, en el informe al primer cónsul sobre el plan de promoción en el Departamento de Asuntos Exteriores, advirtió a primeros del siglo pasado, en un texto que en los estudios sobre la burocracia se considera clásico en este punto, de la importancia del sistema de promoción en cuanto asegura una mayor identificación entre el funcionario y la Administración a la que sirve. Decía Tellerán que en todo Estado bien gobernado hay un espíritu propio a cada rama de la Administración. Este espíritu da unidad, uniformidad, una cierta energía a la dirección de los asuntos, transmite la tradición y los deberes, en él se perpetúan el sentimiento y la observación, une el cuerpo y a los individuos que son sus miembros al gobierno en un fin al

que todas las emulaciones se dirigen, como la fuente de todos los grados de consideración que se ambiciona disfrutar.

No existe más que un medio, decía, de establecer y de fijar en cada Administración el espíritu que les propio. Este medio consiste en un sistema de promociones sobriamente concebidas e invariablemente ejecutadas. Una Administración que no tiene un sistema de promoción no puede hablar propiamente de funcionarios.

Los hombres que la ocupan son unos asalariados que no ven delante de ellos alguna perspectiva, alrededor de ellos ninguna garantía y por encima de ellos ningún motivo de confianza, ningún resorte de estímulo, ningún elemento de subordinación. En esta Administración no se forma ningún estímulo, ningún honor de profesión. Se dice que se ama la República, pero la única forma de amar a la República es la de vincularse a la posición en la cual se sirve.

Sin principio de promoción no se puede estar seguro de la posición en la que uno se encuentra y no es posible que nadie se vincule. Pues bien, además de conseguir una mayor vinculación y entrega a la Organización y de igualar en el tiempo la condición económica y social del funcionario, aspecto al que damos la mayor importancia por razones elementales de justicia social, el principio de carrera cumple otros objetivos como el de forzar a la educación permanente al obligar al funcionario al aprendizaje de la función propia de cada uno de los grados en que se fracciona la dicha carrera. Refuerza también el principio jerárquico y la disciplina corporativa.

Sin duda, por todas estas causas, el principio de carrera o promoción conectado a la existencia de grados o categorías a los que se vinculan desiguales derechos económicos y opciones funcionariales diversas a través de la técnica que es un derecho del funcionario del ascenso está vigente, plenamente vigente, por supuesto, en todas las administraciones militares, pero también, y esto es lo que debe de alertarnos, en el régimen funcionarial civil de los países occidentales que responde al sistema de función pública de estructura cerrada. En Francia, por ejemplo, la potenciación del principio de carrera ha sido precisamente uno de los puntos centrales del Estatuto de 1946. Los cuerpos de funcionarios se dividen en grados y estos en escalones, produciéndose los ascensos de los funcionarios de escalón en escalón y de grado en grado.

En Alemania Federal, el Estatuto de Funcionarios de 4 de julio de 1953 regula igualmente los ascensos que sujetan las reglas del concurso, declarándose que los grupos de sueldos correspondientes a su configuración normal deberán ser sucesivamente ocupados por el funcionario. Es posible también el ascenso de un cuerpo inferior al superior, ya que los cuerpos o carreras se clasifican de menor a mayor importancia en cuerpos de servicio sencillo, de servicio medio, de servicio principal y servicio superior. El paso de un cuerpo al inmediatamente superior no se condiciona al cumplimiento de todos los requisitos exigidos para el ingreso.

Para ello se dispensa de las titulaciones medias o superiores que se exigen para el ingreso en

unos u otros cuerpos, así como los periodos de prácticas. Estas exigencias se sustituyen por un examen que habilita para el ascenso al cuerpo superior. En la Administración italiana, respondiendo a una tradición que se remonta a los Estatutos de 1908, 1919 y 1923, el Estatuto de 10 de enero de 1957 distinguió los siguientes cuerpos de Administración General.

Directiva, de concepto, Ejecutiva y Auxiliar, con diversos grados o categorías internos en cada una de ellas. Así se prevían 8 grados para la Directiva, desde Consejero de Tercera Clase hasta Director General, y 5 para la de concepto, desde Vicesecretario hasta Secretario Jefe. Pues bien, este sistema de carrera que hemos dicho antes que había sido imprudentemente derogado por la Ley de Funcionarios, hoy vigente, de 1964, ha sido también un principio tradicional en la función pública española, consagrado en sus textos fundamentales, desde el Estatuto de López Ballesteros, pasando por el de Bravo Murillo de mediados de siglo hasta la Ley Maura de 1918.

En ellos, en estos Estatutos, en estas regulaciones de la función pública y de la burocracia española, los funcionarios se dividían en escalas, técnica, auxiliar y subalterna. Las escalas técnicas se dividían en categorías, jefes administrativos, jefes de negociados, oficiales, y tanto estas como la única categoría de auxiliar se dividían en clases, primera, segunda, tercera. Los subalternos no tenían escalas, categorías o clases, pero sí una escala diversa de sueldos que iban conquistando por ascenso.

Una minuciosa regulación trataba de garantizar la coercividad en el sistema de ascensos. La diversidad de categorías estaba también presente en la organización de los cuerpos especiales en aplicación del Estatuto General y de sus reglamentos orgánicos. Es decir, que antes de 1964 todos los funcionarios españoles pertenecían a un cuerpo, pero dentro de ese cuerpo estaban clasificados en distintas categorías que les permitían un derecho al ascenso a la categoría superior y al mismo tiempo estas categorías servían para la atribución cuasi-automática de los puestos de trabajo vacantes.

Pues bien, como es sabido y ya advertimos, las disfunciones originadas en la aplicación del sistema llevaron al legislador de 1964 no a corregirlas, a darles una nueva regulación, sino a tirar por la borda el principio mismo de carrera con consecuencias, a nuestro juicio, muy graves sobre tres aspectos capitales de la función pública. El estímulo y la formación de los funcionarios, las relaciones de la administración con la política y la justicia social en el sistema de retribuciones. Es posible que no tengamos tiempo de tratar de todas ellas, pero sí vamos a hacer, al menos, sobre la primera.

El estímulo, ciertamente, porque, ¿qué estímulo puede tener el funcionario cuya calificación deriva únicamente de su titulación y ascripción a un cuerpo y que se mantiene idéntica sin grados ni matices a lo largo de toda su vida administrativa? El joven e inexperto funcionario recién ingresado resulta en nuestro sistema equiparado de efectos de competencia en la función y asunción de responsabilidades al funcionario que, además de tener la misma cualificación, ha consagrado su vida al servicio de la administración, con lo que resulta, de paso, que nuestra administración no valora en absoluto la praxis como fuente de formación,

progreso y merecimiento. El funcionario recién ingreso no mostrará interés especial en ampliar sus conocimientos ni siquiera en desempeñar en formas sobresalientes sus funciones, puesto que, con ello, nada mejorará en su situación funcional. Por más que se esfuerce, siempre tendrá, desde que ingresa hasta su jubilación, el mismo coeficiente y la misma consideración funcional.

Confiemos que haya una respuesta positiva de afirmación, de nuevo, del principio de carrera, por consiguiente, en la nueva reforma de la Ley de Funcionarios pendiente hoy de estudio por las Cortes Españolas.