

EL SISTEMA CIVIL DE CARRERA EN ESPAÑA

Desde el franquismo hasta la democracia

The Career Civil Service in Spain: From Franco to democracy

Gema SÁNCHEZ MEDERO¹

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España

✉ gsmadero@cps.ucm.es

Rubén SÁNCHEZ MEDERO²

Departamento de Ciencia Política y Sociología

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Universidad Carlos III

Madrid, España

✉ rsmedero@polsoc.uc3m.es

¹ Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado distintos artículos: “PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro Derecha en 1989”, “¿Quién ganó las Elecciones Autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 en España?”, “El centro mató a la izquierda”, “El PP ante su XVI Congreso Nacional: Se rompe la tónica imperante”, “Las Elecciones Generales del 9 de marzo de 2008 en España: ¿Qué factores determinaron la victoria del Psoe en Cataluña?”, “La ubicación ideológica de los votantes en Europa y Latinoamérica, con especial mención a España”, “Una nueva estrategia comunicativa de los grupos terroristas”, etc. Además, ha participado en diversos proyectos de investigación, algunos de ellos dentro del programa i+d regionales y nacionales.

² Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Doctorando del Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Coordinador del máster de Gestión Pública del Centro Superior de Estudios de Gestión en la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado distintos artículos: “PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989”, “El centro mató a la izquierda”, “¿Quién ganó las Elecciones Autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 en España?”, “La comunicación política española, ¿un modelo propio una adaptación del modelo estadounidense?”, “Campañas propagandísticas: su uso en la formación de la opinión pública. El caso del Comité de Información Pública de los EE.UU. durante la Primera Guerra Mundial”, etc. Además, ha participado en diversos proyectos de investigación, algunos de ellos dentro del programa i+d regionales y nacionales.

Vol. IX, n° 14, 2011, 177-193

Fecha de recepción: 22 de enero de 2011

Fecha de aceptación: 30 de marzo de 2011

Versión final: 29 de junio de 2011

RESUMEN: En este artículo nos hemos centrado en estudiar el sistema civil de carrera existente en España desde el franquismo a la democracia. Para ello, en un primer momento hemos definido qué se entiende por servicio de carrera y hemos descrito las principales formas de aplicación que han tenido en algunos países desarrollados de larga tradición en esa forma de administración del personal burocrático. Para después, en un segundo momento, nos hemos propuesto explicar cuál ha sido la evolución que ha sufrido este modelo de personal en la administración pública española, como una forma de poder entender sus ventajas y desventajas, además de comprender cómo se ha llegado al que actualmente está implantado.

Palabras clave: sistema de carrera, administración pública, servicio público y funcionarios, personal laboral

ABSTRACT: This article focuses on studying the career civil service system in Spain from the Franco dictatorship to democracy. To begin with there is a definition of what is meant by career service and a description is provided regarding system implementation in developed countries with a long standing tradition in State employee management. The second part of the paper explains how this model has evolved in Spain's public administration, so as to understand its advantages and disadvantages, as well as how the current system has been reached at.

Keywords: career system, public administration, public service officials and staff

Introducción

La Administración Pública española ha experimentado una lógica evolución que ha sido presa del momento histórico vivido en periodos determinados. Desde sus primeros empleados hasta la aprobación del nuevo Estatuto Básico de la Función Pública, el papel que los miembros de la administración han desempeñado ha variado de forma significativa, consolidando no solo su papel, sino la fortaleza de la propia institución como prestadora de servicios y garante del cumplimiento de la ley.

Si nos detenemos en la etapa protagonizada por la dictadura franquista, podremos observar la existencia de, al menos, dos modelos de administración. Del mismo modo en que el Estado autárquico inició su transformación en un nuevo modelo económico, que lo llevó a un rápido y fuerte crecimiento, la administración pública del franquismo, fruto de este, experimentó un aumento y consolidación en la prestación de servicios.

Este aumento de la presencia de la administración, especialmente a finales de la década de 1950 y a lo largo de toda la década de 1960, vino acompañada, como no podía ser de otra manera, de la entrada de nuevos empleados públicos. Un crecimiento del personal al servicio de la administración que exigió cierta racionalidad. Una racionalidad en parte heredada de los gobiernos tecnocráticos que fijaron las normas de la Función Pública, dotando de un sentido a la propia institución, a través de la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, de 1964: el primer intento serio en el siglo XX de ordenar a los empleados de la administración, y que perdura en sus formas esenciales y principios hasta la actualidad. Conceptos como el derecho al cargo o un tratamiento social adecuado no han desaparecido. Podemos afirmar que la mencionada Ley, pese a estar derogada en gran parte en la actualidad, continúa siendo el molde y el esquema básico que configura la relación funcionarial, el cuadro de derechos y deberes individuales y la estructura profesional; por tanto, el esqueleto y el modelo de función pública española (Catalá, 2002: 52).

Una función pública que contribuyó de manera positiva a la construcción del modelo de administración pública de la etapa democrática. A nuestro juicio, el papel que la administración desempeñó en la transición ha sido desdeñado y olvidado con frecuencia. Sin embargo, la existencia de un aparato administrativo civil más o menos profesionalizado y con carácter permanente contribuyó de manera decisiva al fomento de la estabilidad del sistema, evitando así, en gran medida, una transición entre un modelo burocrático militarizado, como podía ser el caso de otras dictaduras como la argentina o la chilena, y la entrada de nuevos servidores públicos que partiesen de cero, con las consecuencias que para la estabilidad del sistema podían haber tenido.

No obstante, no cabe pensar que el modelo administrativo heredado del franquismo permaneció sin alterar, pues, el propio desarrollo del nuevo Estado, derivado de la aprobación de la Constitución que trajo consigo un modelo más evolucionado en el que había que encajar nuevas piezas, tales como las comunidades autónomas, la prestación de nuevos servicios o la creación de un nivel meso de gobierno. Y eso que en la mayoría de los países que lo instauraron ha sido cuestionado. Es más, en muchos de ellos se han impulsado reformas que tratan de remediar algunos de sus principales fallos, como su elevado costo fiscal, el burocratismo que genera, la ineficiencia y la falta de rendición de cuenta de los funcionarios de carrera frente a la población que se ve afectada por las decisiones de los primeros. Sin embargo, como quedará patente a lo largo de este artículo, resulta ser más eficaz que otros sistemas, porque conlleva un modelo perfectamente reconocible por todos, ciudadanos, políticos y funcionarios, rompiendo

con el patrimonialismo y el clientelismo. Es un modelo “legal-racional”, en donde las formas de reclutamiento, de formación y promoción obedecen a reglas propias, de carácter general.

El servicio civil de carrera en la función pública

La existencia de una carrera administrativa se torna como un elemento clave en la relación jurídica de los empleados públicos con la administración. Dada cuenta que la misma es considerada como “el derecho que tienen los funcionarios a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción de mejores retribuciones, como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo” (González-Haba Guisado, 1975), con la cual la carrera administrativa viene a determinar cómo los funcionarios van progresando dentro de la organización, tanto desde el punto de vista retributivo como de cualificación profesional; eso sí, siempre mediante un sistema legalmente preestablecido. Téngase en consideración que una vez que es nombrado, el funcionario queda vinculado a una organización en la que, normalmente, va a desarrollar toda o gran parte de su vida profesional. Por tanto, está claro que la carrera debe ser a la vez un derecho del funcionario y un instrumento para la administración. Primero, porque es un derecho que refleja las expectativas profesionales de los empleados públicos. Y segundo, porque es un instrumento que debe contribuir a que los funcionarios permanezcan en la organización, rindiendo al máximo nivel, con el fin de prestar servicio a los ciudadanos de manera eficiente y eficaz (Blanco Gaztañaga, 2005: 199).

Pero la trayectoria profesional del empleado público se configura de manera diferente según se establezca un sistema de carrera o un sistema de empleo. En el primero, el personal al servicio de la administración pública es seleccionado a través de un procedimiento basado en los principios de mérito y capacidad. La selección del personal se realiza pensando en la actividad profesional a realizar, que determinada la clase de formación inicial a exigir para ingresar en cada colectivo, así como la trayectoria profesional posible (Castillo Blanco, 2002: 458). Por tanto, el fundamento de la carrera administrativa reside en la existencia de categorías personales jerarquizadas, a las que se accede por antigüedad, por méritos o por ambos (Castillo Blanco, 2002: 458). Con lo cual la carrera se estructura mediante el ascenso por grados y categorías que se van adquiriendo de una manera progresiva a lo largo de la vida profesional. Este sistema, que impera en Francia y, con ciertas matizaciones, en España, Italia, Alemania, Portugal, etc., viene a favorecer la existencia de una conciencia de servicio público y de una cultura común. Por otro lado, en el segundo, es decir, en el sistema de empleo, la carrera se identifica con el desempeño sucesivo del puesto de trabajo, de tal manera que los puestos se asignarán a los mejores a través de procedimientos formalizados de selección o sin ellos, con independencia de su antigüedad o posición en el escalafón (Castillo Blanco, 2002: 458). Por tanto, este sistema se fundamenta en las competencias y

aptitudes y no en las tradicionales oposiciones, es decir, el desarrollo profesional se centra en el esfuerzo individual. Es más, en este sistema un buen número de puestos estarían abiertos a candidatos provenientes del sector privado, con lo cual la selección podría realizarse de manera indistinta entre los ya empleados públicos o entre los candidatos externos. Este sistema de empleo, propio de países como Reino Unido, Bélgica, Holanda, Dinamarca y Nueva Zelanda, está destinado a incrementar la competencia por los puestos y, por tanto, entre los posibles candidatos.

Es difícil que hoy en día pueda darse un sistema de carrera puro. Incluso se podría llegar a hablar de un tercer tipo: el sistema de gestión departamental. Este sistema es propio de Finlandia, en donde el ascenso se produce por criterios de antigüedad y mérito dentro de cada departamento, mientras que para los puestos directivos públicos se establecen contratos de duración determinada. Esto hace que hablemos de una organización con una fuerte cultura departamental y una gran especialización, y donde la motivación de los empleados se consigue tanto mediante la promoción, que es departamental, como por los incentivos económicos. Sin embargo, este modelo, a diferencia de los dos anteriores, presentaría ciertas deficiencias a la hora de facilitar e impulsar una movilidad interdepartamental y promover una cultura común para toda la organización (Blanco Gaztañaga, 2005).

En todo caso, independiente de la elección del modelo, las principales características del sistema civil de carrera son:

1. *Reclutamiento*: para el ingreso o contratación en general impera el criterio de mérito, la preparación y la capacidad técnica, a través del sistema de convocatoria a concursos, principalmente. Por ejemplo, en Francia, Italia y Alemania se favorece el conocimiento en el área del derecho público, con exámenes abstractos y generales que los postulantes deben ir acreditando a lo largo de la carrera. Siempre existen excepciones en este tipo de reclutamiento, y las administraciones tienen margen de maniobra. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos y Gran Bretaña, el ingreso se enfatiza en los resultados de las pruebas, entrevistas y exámenes de conocimientos a candidatos que tienen la formación requerida. En otros casos, el reclutamiento está muy centralizado, como ocurre en Francia, donde la mayoría de los funcionarios deben haber cursado programas en la *École Nationale d'Administration*. Pero también se concibe que para el ingreso de la alta burocracia se establezca un sistema abierto. Por ejemplo, en la administración americana se permite contratar a altos funcionarios con experiencia incluso en el sector privado.
2. *Formación-capacitación*: un elemento esencial del servicio civil de carrera ha sido la capacitación de sus integrantes, lo cual ha favorecido su profesionalización. Existen dos categorías de funcionarios: los generalistas, que tienen una formación sólida pero poco especializada (llamados juristas en Italia, Francia y Alemania, y formados en humanidades en Gran Bretaña); y los especialistas, que concentran sus conocimientos en áreas técnicas de trabajo (ingenieros, economistas, actuarios, contadores, etc.). En cada país,

algunas universidades e institutos se han dedicado a la formación de los dos tipos de profesionales (*Institut d'Études Politiques* de París).

3. *La movilidad interna*: el ascenso o la carrera se promueve generalmente por antigüedad y por mérito. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña se instauró recientemente un sistema que permite, en principio, una gran movilidad. En Italia se impone con más énfasis la antigüedad. Pero, en realidad, a pesar de los matices, hay poca movilidad hacia arriba, en todos los casos. Hacia los lados, la movilidad es aún más esporádica.
4. *Derechos y deberes de los funcionarios*: una vez que entran en el sistema, los funcionarios tienen una serie de tareas, obligaciones y derechos particulares. En cuanto a los derechos, estos implican principalmente la existencia de contratos permanentes que garantizan el empleo del funcionario de forma total. En cuanto a los deberes, destaca el compromiso de servir al Estado en forma leal y por encima de cualquier grupo o partido.

La carrera administrativa en España como la consecuencia de una lógica evolución

Retornando a la evolución iniciada en apartados anteriores, debemos tener en cuenta que la legislación actual sobre el personal funcionario y estatutario de las administraciones públicas, con exclusión de aquel que por mandato constitucional ha de tener regulación propia, es dispersa y parcial y carece de integración interna. Esta legislación se halla constituida básicamente por una serie de bloques normativos de distinto origen, los que responden, por supuesto, a concepciones no homogéneas y hereditarias de la realidad social, económica y política propia del momento histórico en que se promulgaron (Catalá Polo, 1998: 522).

Los grandes cambios en la administración pública española se han producido tras la aprobación del Decreto del 21 de septiembre de 1960, pero sobre todo, de la puesta en marcha de la Ley de Bases del 20 de julio de 1963 y su texto articulado, el Decreto 315/1964, del 7 de febrero, y la Ley de Retribuciones de 1965. Gracias a esta normativa, se llevó a cabo una actualización de un sistema funcional que hasta entonces venía siendo regulado por unas disposiciones obsoletas que impedían la modernización de la función pública en España (Castillo y Olmedo, 2002). Aunque también es cierto que ya antes la Ley de 1904 y su reforma, la Ley de Bases del 22 de julio de 1918, habían abierto un nuevo periodo para la función pública española, al consagrar, entre otras muchas cosas, el sistema de carrera o cerrado. Pero, fue durante la administración franquista cuando se distinguió entre funcionarios de carrera, funcionarios de empleo eventuales o interinos y personal laboral; se creó una Comisión Superior de Personal con la función de informar de todos los proyectos normativos sobre funcionarios públicos; se fijó que la selección de personal fuera siempre por oposición, etc. En definitiva, aquí es cuando se llevó a cabo una reordenación de la función pública al incorporar elementos del sistema anglosajón al modelo clásico de la función pública cerrada (Santamaría

Pastor, 1998: 616-617). Es en este momento cuando se pasó de un modelo de ordenación del sistema de carrera más identificado con el sistema de carrera o categorías, a otro más próximo al sistema de empleo o de puesto de trabajo, aunque evidentemente no en estado puro. Es más, se puede decir que a partir de ahí, el modelo español es mixto, pero con una clara inclinación por el sistema de empleo (Castillo y Olmedo, 2002).

En cualquier caso, se podría decir que en la evolución histórica de la carrera administrativa en España hay que distinguir cuatro etapas claramente diferenciadas:

- La primera etapa va desde los primeros intentos de regulación de la carrera administrativa hasta la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964, del 7 de febrero).
- La segunda etapa giraría en torno de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, del 20 de julio de 1963, cuyo texto articulado se aprobó por Decreto 315/1964, del 7 de febrero.
- La tercera etapa abarca el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 30/1984, del 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, hasta la elaboración del Estatuto de la Función Pública.
- La cuarta etapa comprende el Estatuto Básico de la Función Pública, del 13 abril de 2007.

De lo que se deriva que el cuerpo legislativo y normativo de la función pública está compuesto por:

- El texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 1964, que, pese a estar derogado en gran parte, continúa siendo el molde y el esquema básico que configura la relación funcional, el cuadro de derechos y deberes individuales y la estructura profesional; por tanto, el esqueleto y el modelo de función pública española.
- La Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que trató de adaptar en términos formales la legislación de funcionarios al texto constitucional y establecer un nuevo marco para que las comunidades autónomas pudieran establecer sus propios sistemas de función pública.
- La Ley 53/1984, completada con la Ley Orgánica 1/1985, que vinieron a establecer un sistema de incompatibilidades en el sector público y no un simple sistema de incompatibilidades de los funcionarios.
- La Ley 9/1987 de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, modificada por la Ley 7/1990.
- El Estatuto Básico de la Función Pública de 2007.

A estas normas deben añadirse las relativas al personal de las corporaciones locales, el personal docente e investigador, etc.

Es decir, el modelo actual de la función pública viene fijado por un conjunto de normas y de reglas establecidas en tiempos muy diferentes, que se han completado, modificado y corregido sucesivamente, prescindiendo de un tratamiento globalizado y homogéneo de materias, hasta el punto de que carece de unas mínimas señas de identidad que permitan que pueda ser considerado como un auténtico modelo de función pública (Catalá Polo, 1998).

Primera etapa: de la administración de principio de siglo a los primeros años de la administración franquista

La Ley de Bases del 22 de julio de 1918 sentó los principios de nuestro sistema funcional, estableciendo un sistema de carrera que se sustentaba en torno al concepto de categoría sin vinculación con el nivel de los puestos de trabajo que se desempeñaban, lo que produjo el ascenso de categoría ya sea por antigüedad, por oposición restringida o por designación libre, aunque en la práctica el primero era el que solía tener más peso a la hora de progresar dentro de la organización.

Frente a la estabilidad en los empleos, base fundamental de toda organización burocrática, este purismo liberal aducía en contra el argumento democrático del riesgo de la apropiación del poder por un funcionario inamovible (Palomar Olmeda, 2002: 862).

El levantamiento militar del verano de 1936, y los 33 meses que duró la guerra, supuso una parálisis momentánea en las carreras profesionales de los funcionarios afectados, solo activándose a partir de comienzos de 1940. Después de la guerra civil, los funcionarios franquistas se sirvieron de las denominadas “corridas de escalas” para progresar aceleradamente en sus carreras profesionales, mejorando así sus posiciones iniciales. Sin embargo, las funcionarias y los funcionarios republicanos quedaban excluidos de esta promoción acelerada. Las primeras, porque en la ley de 6 de diciembre de 1941 se sostenía que no todos los puestos de la administración del Estado son adecuados para la mujer, lo que impedía su ascenso a la categoría administrativa de jefas de administración, delegadas e inspectoras provinciales de trabajo, cuerpos de auxiliar y técnico-administrativo. Y los segundos, porque tras la obligada depuración fueron sancionados con la relegación en el escalafón.

Después de esos primeros años de desconcierto y reajuste, se aprobó la primera disposición importante, la Ley del 26 de mayo de 1944. Esta ley no hizo más que retocar la estructuración de las categorías heredadas por la Ley de 1918, al suprimir las plazas de oficiales de segunda y tercera clase de las escalas técnicas, introducir una nueva clase en la categoría de jefes de administración y crear nuevas categorías en escalas de auxiliares (Arroyo, 1996: 293). El problema fue que no se realizó una reconsideración global del obsoleto sistema de categoría fija por la Ley de 1918, sino que se optó por continuar con él, retocándolo puntualmente. Así, la primera brecha del sistema fue los llamados ascensos por elección, que tuvieron como consecuencia la intensificación de la discrecionalidad de las promociones en detrimento de la preponderancia de la antigüedad y el mérito; la segunda fue el sistema de provisión de vacantes; la tercera la planteaban los funcionarios que, aunque

habían cumplido ya la edad para jubilarse, continuaban desempeñando su puestos de trabajo para completar los 20 años de servicios abonables en la clasificación pasiva; la cuarta correspondió a la edad mínima y máxima para poder opositar; la quinta, al requisito de años para poder ascender a una categoría administrativa superior; y la sexta, a la incorporación del personal militar a la administración civil.

Todo esto condujo a que la administración pública empezara a plantear la necesidad de emprender una reforma. Un espíritu reformador que se tradujo en un conjunto normativo de grandes leyes, que habrían de convertirse con el paso del tiempo en auténticos hitos, por su indudable calidad técnica y por la perdurabilidad de sus postulados en nuestro ordenamiento jurídico (Arroyo, 1996: 293). Así, se puede decir que los intentos modernizadores de la administración franquista tendrían reflejo en una serie de medidas entre las que se podría destacar: la Ley 56/1961, del 22 de julio, que permitiría el acceso, ya sin límite alguno, a los cuerpos y escalas de las administraciones públicas, posibilitando que las funcionarias pudiesen articular, a partir de entonces, sus carreras profesionales sin las históricas restricciones; la puesta en marcha de los llamados “diplomados directivos”, que eran funcionarios que poseían una categoría específica dentro de los cuerpos técnicos a los que pertenecían, con capacidad para ocupar puestos y mandos que serían ocupados de forma preferente por quienes hubieran superado los cursos convocados a tal efecto (Crespo, 2001: 308); o la Ley de Bases de 1963, que suprime el sistema de categorías profesionales y hace que el puesto de trabajo pase a ocupar un lugar clave en el seno de la regulación de la función pública.

Segunda etapa: la administración franquista y al Ley de Funcionarios Civiles del Estado

Con la llegada de los tecnócratas se inició un proceso de reforma de la administración, que encontró su plasmación en la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, del 20 de julio de 1963, y su texto articulado del 7 de febrero de 1964. La necesidad de corregir las insuficiencias y fallos de la legislación existente hasta aquel momento, y la de dar respuesta a los problemas que estaban surgiendo como consecuencia del anunciado aperturismo político (reconocimiento del asociacionismo o la sindicación de los funcionarios o el ejercicio de nuevos derechos políticos por los mismos, etc.), obliga a acometer una reestructuración de la administración pública española (Crespo, 2001). Así, en cuanto al sistema de carrera cabe destacar, por lo novedoso, lo siguiente:

- 1º. Se configuran los puestos de trabajo como un elemento clave de la carrera administrativa, al mismo tiempo que se institucionaliza la técnica de clasificación, aunque nunca se lleva a cabo una verdadera clasificación de los puestos de trabajo. Sin embargo, y pese a ello, la Ley 30/1984 continúa apostando por la clasificación de los puestos de trabajo como elemento clave de su reforma, pero completándola con un sistema formal de garantías de progresión y estabilidad en función de los puestos desempeñados.

- 2°. Se dividen los cuerpos en generales y especiales, en base a los requisitos de acceso y a las funciones atribuidas, con lo cual se delimitan las posibilidades de carrera al concretar la situación profesional del funcionario y los potenciales puestos que podría desempeñar. Así, el cuerpo indica lo que el funcionario es, y el puesto, lo que el funcionario hace.
- 3°. Se suprimen las categorías, con lo cual todos los miembros del cuerpo son formalmente iguales, pero se diferencian por el puesto concreto que desempeñan.
- 4°. Se establece el concurso de méritos como sistema formal para la provisión de puestos, mientras que la libre designación es considerada como un procedimiento excepcional. Sin embargo, la realidad luego es otra, debido a la defectuosa regulación de los concursos, la poca credibilidad que tienen las convocatorias y la complejidad de los sistemas de clasificación, que impiden determinar qué puestos son reservados a la libre designación.
- 5°. Se utilizan los turnos restringidos de acceso como sistema de promoción interna, aunque solo para los cuerpos generales, siempre que la promoción fuese para un cuerpo inmediatamente superior, y esta se realizase entre las reservas de vacantes.
- 6°. Se fija el nivel directivo como el límite de la carrera administrativa.
- 7°. Se apuesta por potenciar la formación tanto en los procesos de selección como de provisión y promoción.
- 8°. Se determinan una serie de garantías jurídicas de estabilidad del puesto en función de la forma de provisión (el derecho de conservación del puesto), el ámbito territorial (el límite de un traslado forzoso era la propia localidad de destino) y el ámbito funcional (la estabilidad se enmarcaba en el propio ministerio).
- 9°. Se crean nuevos cuerpos interministeriales.
- 10°. Se les encarga a los órganos centrales la gestión de la función pública.
- 11°. Se admiten fórmulas de empleo público diferentes de la tradicional relación funcional.

Es relevante añadir que fue la Ley de Bases de funcionarios de 1963, texto articulado del 7 de febrero de 1964, la que rompió la exclusiva del sistema de función pública, admitiendo otras formas de vinculación del personal con la administración, distintas de la funcional, permanente o interina; y así aparecieron 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 solo 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 funcional común. Claro está, de la completa desfuncionalización de la administración institucional cuando se rige por el derecho privado o adopta formas empresariales de personificación (Parada, 2002: 860).

Sin duda, el concepto más importante que se consagra en la Ley de Funcionarios Civiles de 1964 es el derecho al cargo, entendido este como una categoría que

unifica la relación de servicio y de la relación organizada, de forma que lo que se garantiza al funcionario es el derecho a desempeñar funciones públicas en un órgano administrativo determinado y, consecuentemente, la imposibilidad de ser removido del mismo (Palomar, 2002: 869). Fuera del plano puramente teórico, este supone el derecho al desempeño de un puesto de trabajo determinado e individualizado que ha de ponerse en relación con la forma en que el funcionario ha obtenido el mismo y, claro está, de la propia forma en que esté plasmado en la correspondiente relación de puestos de trabajo. Además, los funcionarios adquieren una serie de derechos inherentes al desempeño del cargo, tales como la protección que requiera el ejercicio de sus cargos o la de otorgarles los tratamientos y consideraciones sociales debido a su jerarquía; derechos que han ido ampliándose de manera sucesiva.

En todo caso, a partir de entonces, el sistema de carrera español se ha caracterizado por ser un sistema mixto, pues la carrera se fundó tanto en circunstancias personales de grupo como en la clasificación objetiva de puestos y en la posibilidad de acceder a ellos sin necesidad de agotar el ascenso en el escalafón (Castillo y Olmedo, 2002: 463). No obstante, también se mantuvieron elementos propios del sistema de carrera, como los ligados a la estructura corporativa, a través del ingreso y permanencia en un cuerpo, y a la exigencia de titulación.

Tercera etapa: de la Ley 30/1984 al Proyecto de Estatuto de la Función Pública

La aprobación de la Constitución española de 1978 supuso una profunda transformación de la administración y del propio modelo de Estado, al surgir el Estado autonómico. En lo que respecta a este trabajo, la función pública quedó circunscrita en distintos niveles de gobierno. No obstante, dentro de estos tres niveles, el de la administración territorial, las comunidades autónomas, debemos tener claro que pueden ordenar su función pública, pero que no pueden establecer un modelo distinto al propuesto y aprobado por el Estado. En lo que respecta a la administración local como ente más alejado del Estado, por ejemplo, se distinguen dos grupos de personal: los funcionarios propios de las corporaciones locales y los funcionarios de habilitación nacional. Estos últimos tienen reservadas las funciones de secretaría y asesoramiento legal y fiscalización interna de la gestión económica y financiera, es decir, que el Estado los sigue controlando a pesar de las sucesivas transferencias realizadas con el desarrollo de la Constitución.

Esta vigencia del poder del Estado respecto a la función pública queda patente, pese a las transferencias de funcionarios que se han producido en la propia definición del modelo, que corresponde al poder central, al hacerse expresamente una reserva constitucional de la legislación básica en la materia. El artículo 149.1.18^a atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario. Un cuidado que puede derivarse de la prerrogativa de que los funcionarios están sometidos a una normativa distinta a la de los trabajadores generales. Por lo que su control requiere una mayor unidad, para no producir asimetrías. De este modo, el artículo 103 de la Constitución determina que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso

a la función pública, de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación y el sistema de incompatibilidades fijando en el marco de desarrollo de la carrera administrativa.

En todo caso, a principios de los años ochenta sí inicia un proceso de reforma de la administración, que da lugar a la Ley 30/1984, del 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Esta norma, que en principio tenía un carácter de provisionalidad, tal y como se proclamaba en su exposición de motivos, se ha mantenido vigente, con pequeñas modificaciones, hasta que en el 2007 se aprobó el Estatuto Básico de la Función Pública, del 13 abril. Razón por la cual se puede explicar que se mantuviera vigente una gran parte del articulado de la reforma de 1964, ante la espera de aprobar la verdadera base del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Mientras tanto, se optó por avanzar en la estructuración del nuevo modelo en base a un sistema de carrera que se articula sobre todo a través de: la sucesiva ocupación de puestos de trabajo, ya sea mediante concurso de méritos o mediante libre designación; la adscripción indistinta de los puestos en el ámbito de cada grupo de titulación; la promoción profesional en función de la ocupación sucesiva de puestos de mayor nivel, clasificando los mismos en 30 niveles, aunque también se establece la posibilidad de que se pueda adquirir los grados superiores mediante la superación de los cursos de formación; la adquisición del grado personal como reconocimiento formal de una progresión profesional y como indicador de la aptitud para el desempeño de puestos de mayor dificultad y responsabilidad, dada cuenta que se consolidaba mediante el desempeño de puesto de trabajo de un nivel durante dos años continuados o tres con interrupción, o mediante cursos u otros requisitos; la garantía del nivel del puesto, tanto en sentido descendente como ascendente, de tal manera que ningún funcionario puede ser designado para un puesto inferior o superior en dos niveles correspondientes a su grado personal; el establecimiento del concurso como sistema normal de provisión de puestos, pero, eso sí, teniendo en consideración los méritos preferentes, la valoración del trabajo desarrollado en los anteriores puestos ocupados, los cursos de promoción y perfeccionamiento, las titulaciones académicas, etc; el fomento de la promoción interna mediante la reserva del 50% de las plazas; la movilidad interadministrativa entre la administración del Estado y la administración de las comunidades autónomas; la generalización de los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo (concurso y libre designación) para todos los funcionarios, etc.

En definitiva, una reforma que mantuvo el sistema mixto, pero caminando hacia el de empleo, haciendo hincapié en las relaciones de puestos de trabajo, como instrumento de ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios.

Después vendría la reforma de 1988, que se fundamentó en:

- 1°. Intentar poner fin a las disfunciones de la anterior reforma, como el abuso de la libre designación, la poca credibilidad de los concursos de méritos, la clasificación de los límites de la promoción interna, etc.
- 2°. Modificar la carrera administrativa en los siguientes términos:

- Se establece la posibilidad de remoción en puestos obtenidos mediante concurso, ya sea por causas organizativas o bien por falta de capacidad para el desempeño, terminando con la idea de que el puesto tiene un carácter vitalicio.
- Se elimina la prohibición de ser designado para desempeñar un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al del grado personal.
- Se potencia la promoción interna otorgando la preferencia a los funcionarios que accedan por el sistema de promoción interna para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofertados.
- Se establece la movilidad forzosa.

Pero esta reforma tampoco alcanzó los resultados esperados, lo que condujo a que se produjese un goteo de sucesivos intentos por enmendar y corregir la situación. Así, entre 1993 y 2005 se llevaron a cabo la reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección del desempleo a través de la Ley 22/1993, del 29 de diciembre, con poco impacto en la carrera administrativa; la reforma de 2002, mediante los hipotéticos “planes estratégicos de recursos humanos”; la Ley 22/1993, la medidas para definir un sistema moderno de carrera para el binomio 1995/1997: la Ley 42/1994, el acuerdo administración-sindicato para la modernización y mejora de la administración pública entre 2002 y 2004; la Ley 62/2003 y el proyecto para el establecimiento del Estatuto Básico de Función Pública. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, no se llegó a cerrar un modelo de carrera administrativa que viniera a cumplir con las necesidades de los funcionarios ni de la propia organización.

Cuarta etapa: el Estatuto Básico de Función Pública

Una de las principales novedades del texto del estatuto es que ha desaparecido la distinción tradicional entre funcionarios de carrera y funcionarios de empleo, categoría esta última que incluía al personal eventual y a los funcionarios interinos. Ahora, el personal laboral es el que presta servicios retribuidos a las administraciones públicas, en virtud de un contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral. En cambio, los funcionarios de carrera son quienes, en virtud del nombramiento legal, están vinculados a una administración pública por una relación estatutaria regulada por el derecho administrativo, para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. Así pues, ahora la técnica empleada para adjudicar la naturaleza laboral o funcionarial del puesto de trabajo es diferente, ya que se dispone que todo aquello que implique la participación directa o indirecta en las potestades públicas o en el salvaguardia de los intereses generales del Estado le corresponde exclusivamente a los funcionarios.

El Estatuto Básico de Función Pública parte de un concepto de carrera como conjunto ordenado de expectativas de progreso que les ofrece a sus empleados la administración pública. Además, se recupera el concepto de categoría

como elemento indicativo de la progresión y garantizador de la consolidación de un determinado estatus profesional; se abre la posibilidad de una carrera administrativa articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo; se introduce la evaluación del desempeño; se crea una nueva modalidad de carrera profesional, la llamada “carrera horizontal”, en la que el ascenso a los grados y categorías se podrá realizar desde el propio puesto de trabajo y estará ligada, entre otros aspectos, al resultado de la evaluación; se produce un cambio en la concepción de la inmovilidad del funcionario, así, la continuidad en el puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño; se favorece la consolidación del empleo temporal, ya que se permite a las administraciones públicas efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter de interinidad o temporalidad; se potencia la formación como elemento básico de la carrera administrativa; se fija una reglamentación específica para los directivos, etc.

Conclusiones

La función pública española está determinada, como no podía ser de otra manera, por la existencia de distintos impulsos históricos. Pese a lo que pueda parecer en un principio, por tratarse de una dictadura y no de un régimen democrático, el impulso más importante realizado en este sentido se produjo durante la etapa franquista. Muy probablemente la administración pública española no necesitase anteriormente de la creación y consolidación de un verdadero modelo. Debemos tener en cuenta que tradicionalmente el Estado español ha sido débil, con una situación socioeconómica pobre, una imperante analfabetización y con múltiples intentos fallidos de modernización.

Lo anterior no quiere decir que el franquismo sometiese a un proceso modernizador al Estado de una manera intencionada. Es clara la escasa voluntad de Franco de impulsar una verdadera institucionalización de su régimen, por temor a perder el control del mismo, por lo que fue siempre y ante toda una dictadura de carácter personal. Sin embargo, el desarrollo económico de los años sesenta se vio acompañado de una creciente transformación socioeconómica. De una manera contradictoria, este intento de Franco de crear un Estado moderno y próspero en lo económico, pero con una cultura, un ambiente social y una religiosidad de corte más o menos neotradicionalista, le fue imposible de llevar a cabo (Payne, 2007: 6). Sin quererlo, el desarrollo económico trajo consigo una sociedad más moderna que demandaba nuevos servicios y que se convertiría en la base social para la transición.

La necesidad de dotar al Estado de un mayor aparato administrativo y dotarlo de un número mayor de personal, ordenándolo de una manera racional, contribuyó de una manera decisiva en la transición. A juicio de Juan Linz y Alfred Stepan, es imposible construir una democracia sin la existencia previa de un Estado. Por ello, todo proceso de transición se ve facilitado enormemente por

la existencia de una burocracia “servible” para la democracia, de tal manera que el cambio de régimen no requiera una transformación previa (o simultánea) del aparato estatal. Esta es precisamente una de las grandes diferencias entre los sistemas autoritarios y los totalitarios: mientras que en los primeros puede existir una demarcación nítida entre régimen y Estado, en los segundos el uno se funde con el otro, de tal manera que la caída de aquel trae consigo la destrucción de este (Linz y Stepan, 1996).

En cuanto al Servicio Civil propiamente dicho, hay que señalar que los primeros atisbos de carrera administrativa aparecen recogidos en la Ley de Bases del 22 de julio de 1918, al imponer un sistema cerrado de carrera. Pero fue la Ley de Bases del 20 de julio de 1963 y su texto articulado, el Decreto 315/1964, del 7 de febrero, la que asentó los pilares sobre los que se sustenta el actual sistema de carrera español, aunque con esto no queremos decir que este no haya sufrido modificaciones desde entonces. La cuestión es que la normativa franquista introdujo elementos novedosos, como, por ejemplo, la clasificación de los puestos de trabajo, la división entre cuerpos generales y especiales, el fomento de la formación, la garantías jurídicas, etc., que permitieron acabar con el obsoleto sistema y apostar por uno mixto, y lo que fue más importante, permitieron centrar la atención en la necesidad seguir avanzando en nuestro modelo de carrera administrativa. No obviemos que a partir de entonces, las sucesivas modificaciones normativas siempre han hecho alusión a este tipo de cuestiones. Por ejemplo, la Ley 30/1984, del 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, intentó articular, tomando como base la Ley de Bases de 1963, un nuevo modelo funcionarial. Así, manteniendo el sistema mixto de carrera heredado del franquismo se caminó hacia uno más cercano: al de empleo. O el Estatuto Básico de Función Pública, que se ha convertido en el primer estatuto regulador del empleo público que existe en nuestro país. Por consiguiente, la legislación franquista marcó un cambio de rumbo en la Función Pública española, en tanto la democracia ha venido a profundizar en la profesionalización de la administración pública. No obstante, el desarrollo de la administración pública suele ser consecuencia de la transformación en la estructura del sistema social o de la sociedad.

Es cierto que este sistema de carrera ha tenido ciertas deficiencias que se deben a su diseño institucional y al conjunto de incentivos que se producen para los funcionarios públicos. Una de las críticas más comunes a este sistema de servicio civil de carrera es que generan desestímulos para eficiencia de la burocracia e inhiben la capacidad ejecutiva y la eficacia de los aparatos administrativos, pues diluyen la responsabilidad y erosionan la rendición de cuentas de las administraciones. Así, el burocratismo se asocia a que los funcionarios tienen garantías de permanencia en sus puestos, por lo que encuentran pocos incentivos para cumplir eficientemente con las tareas, ya que tienen poco castigo por el incumplimiento total o parcial de las mismas. Además, los sistemas de control externos son casi inexistentes. Y como los funcionarios tienen su puesto fijo, difícilmente se le puede despedir y, por tanto, se encuentran exentos de tener que rendir cuentas.

Pero, también hay que reconocer que este sistema tiene cosas buenas. Por ejemplo, se trata de un sistema que se basa en la competencia interna para la admisión y la promoción, con restricciones en la remoción arbitraria y las garantías de neutralidad política. Así, cada vez que se abre una plaza dentro del sistema, funcionarios y externos tienen el mismo derecho de competir para obtenerla. Las reglas son comunes, abiertas y parejas. Para puestos altos y especializados, la experiencia de los servidores compensa a la formación académica. La permanencia en los puestos garantiza la continuidad de los programas y abre la posibilidad de carrera en la organización. La provisión de servidores públicos, acorde a los perfiles requeridos en el puesto y la función a desempeñar, termina con el nepotismo y el clientelismo. De esta forma, pese a sus defectos, estamos ante el mejor sistema posible para garantizar el buen desempeño de la función pública, aunque hay que continuar introduciendo nuevos elementos que tiendan a ir limando sus posibles fallos. Además, este sistema suele atraer a los mejores hombres y mujeres, al ofrecerles la posibilidad de poder desarrollar una carrera en el sector público en base a los principios de preparación académica, mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, así como la especialización en el desempeño de la función pública. Y todo para garantizar la profesionalización del personal de las instituciones gubernamentales, y así conseguir que su funcionamiento sea eficaz y eficiente, y esto conduzca a la satisfacción de las necesidades administrativas y sociales que demanda la ciudadanía. Por no hablar que siempre es más beneficioso contar con un cuerpo de funcionarios políticamente neutrales. Aunque, también habría que señalar que, tal vez, para alcanzar la máxima eficacia y eficiencia administrativa, España debería haber optado por un sistema civil de carrera de gestión departamental, un modelo menos permisivo al acomodamiento del personal, un mal del que parece sufrir, como señalan los críticos, la administración española.

Bibliografía

- ARROYO YANES, Luis María (1996). *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1908/1963)*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- BLANCO GAZTAÑAGA, Carmen (2005). La carrera administrativa. *Presupuesto y Gasto Público*, N° 41, pp. 199-210.
- CATALÁ POLO, Rafael (2002). La función pública española: características generales. En Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (dir.). *La Administración Pública española*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas-INAP.
- ____ (1998). Sistema constitucional de la Función Pública. En Álvarez Conde, Enrique. *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas-INAP.
- CASTILLO BLANCO, F. A. y A. Olmedo Gaya (2002). *Lecciones de Función Pública*. Granada: CEMCI.

- CRESPO MONTES, Luis Fernando (2001). *La Función Pública Española, 1975/1986*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. INAP.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente María (1975). “La carrera administrativa”. *Documentación Administrativa*, N° 164, pp. 107-130.
- HORN, J. Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LINZ, Juan J. y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2002). Derechos y deberes de los funcionarios. En Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (dir.). *La Administración Pública española*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas-INAP.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (2002). La denegación del modelo de función pública. En Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (dir.). *La Administración Pública española*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas-INAP.
- PAYNE, Standley P. (2007). *¿Tardofranquismo o pretransición?* Madrid: Instituto de Estudios de la Democracia CEU.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1998). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.