

Fecha: 4/10/2004

TEMA 1.

**Las bases organizativas de la
función pública y del personal al
servicio de las Administraciones
públicas.**

Autor: Andrés Morey Juan

Tema I.

Las bases organizativas de la función pública y del personal al servicio de las Administraciones públicas.

INDICE

1.1 La estructura organizativa de la función pública y del personal de la Administración pública: Grupos, cuerpos, escalas, categorías y puestos de trabajo.

1.1.1 *La distinción entre Administración general y especial, la estructura corporativa, las escalas y los grupos*

1.1.2. *Los conceptos de categorías, plaza y puesto de trabajo a efectos de la gestión de personal*

1.2. La planificación de personal y la previsión de efectivos.

1.2.1. *De las plantillas a las relaciones de puestos de trabajo.*

1.2.2 *Las relaciones de puestos de trabajo como elemento estructural, ordenador y de previsión.*

1.1- LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GRUPOS, CUERPOS, ESCALAS, CATEGORIAS Y PUESTOS DE TRABAJO.

La función pública y el empleo público en general interesan en los estudios de Ciencias políticas y de la Administración pública en cuanto la primera se incardina en el sistema de distribución del poder del Estado y, también, en cuanto que el empleo público, antes que una regulación jurídica de relaciones profesionales y laborales, constituye parte del estudio de la organización de las Administraciones públicas y ocupa una buena parte de su actividad y de sus procedimientos de actuación, sin perder de vista que todo ello tiene clara repercusión en la eficacia de aquéllas e, incluso, en su concepción por parte de los ciudadanos y en la apreciación de su legitimidad.

De otro lado, el personal que presta sus servicios en las Administraciones públicas es vario y sujeto a diversos regímenes jurídicos o estatutarios, lo que lógicamente puede derivar en formas de organización, problemas y procedimientos de gestión diferentes en cada caso. Por ello, sin perjuicio de que se examinen las peculiaridades del empleo laboral, nuestro análisis se ocupará principalmente de la función pública, la cual, como hemos anticipado, supone la conexión con la política y el poder público.

En este análisis de la estructura de la función pública hay que destacar, en primer lugar, que en España, conforme a la tradición de una Administración basada en el modelo francés, el elemento básico y principal lo constituyen los

denominados cuerpos de funcionarios o su estructura corporativa, si bien esta estructura tiene una base previa más general, constituida por la distinción o división en Administración general y especial, sin perjuicio de la existencia de un sector de personal laboral. No obstante, estas bases, todavía fundamentales, en virtud de la aparición de la Administración de las Comunidades Autónomas y de su capacidad autoorganizativa, han visto añadido otro elemento estructural básico que son los denominados **Grupos**, o agrupación de funcionarios en cinco niveles, conforme a la titulación académica requerida para su ingreso, que más adelante describiremos. Los restantes elementos organizativos o estructurales que serán objeto de nuestro estudio son las denominadas *escalas*, las *categorías*, el concepto de *plazas* y los *puestos de trabajo*. Todos estos conceptos o términos se encuentran en la legislación española del empleo o función pública, sin que realmente se encuentren definidos y ordenados racionalmente en la misma, sino que obligan a su estudio y análisis y se nos presentan desordenadamente.

Examinaremos, pues, cada una de estas cuestiones.

1.1.1.- La distinción entre Administración general y especial, la estructura corporativa, las escalas y los grupos.

Se puede afirmar, fundamentalmente respecto de los funcionarios públicos, que la estructura organizativa parte de una distinción básica que es la de la existencia de una **Administración general** y una **Administración especial**, que también se traduce en la distinción entre Cuerpos generales y Cuerpos especiales, cuyo origen, aun cuando anterior, podemos considerar

referido a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, al ser a partir de ella cuando las Escalas Técnica y Auxiliar de los distintos ministerios se extinguen para dar paso a los Cuerpos generales con carácter interministerial. Esta distinción parte de considerar la existencia de dos funciones administrativas distintas, una común y general a toda Administración y, por tanto, actividad común en todos los órganos administrativos, que se califica de general y otras funciones o actividades de carácter específico y coincidentes con profesiones determinadas, normalmente, respaldadas por la existencia de un título académico; actividad particular, no general, aun cuando pueda ser precisa en todas las Administraciones o en los distintos departamentos ministeriales u órganos equivalentes, pero no común a todos los órganos administrativos.

En el estudio de esta distinción partiremos de los conceptos legales establecidos. La Ley de 1964, antes citada, realizaba las siguientes definiciones o determinaciones de los Cuerpos generales y especiales:

Cuerpos generales: *Corresponde a los funcionarios de los Cuerpos Generales el desempeño de las **funciones comunes** al ejercicio de la **actividad administrativa**, con excepción de las plazas reservadas expresamente a otra clase de funcionarios en la clasificación que se realice conforme a lo que se dispone en la sección 1ª del Capítulo V de este Título.*

Dos elementos son la base de esta concepción, las funciones comunes y la actividad administrativa, quedando ésta sin definición directa, por lo que se tiene que seguir analizando lo que establecía la citada ley al describir las funciones de los Cuerpos Generales por ella creados. Así respecto del Cuerpo

General Técnico de Administración Civil, hoy Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, establecía que sus funciones eran las de *gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo superior*. Al Cuerpo Administrativo atribuía *las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico*; al Cuerpo Auxiliar los *trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares* y al Cuerpo Subalterno *las tareas de vigilancia, custodia, porteo y otras similares*. Para la pertenencia o ingreso en cada uno de los cuerpos se exige la posesión de una determinada titulación académica, lo que se pone de manifiesto para evidenciar la vinculación entre la posibilidad de ingresar o pertenecer a un cuerpo de funcionarios y la posesión de una determinada titulación.

La actividad administrativa aquí descrita coincide con la que se denomina normalmente como actividad burocrática, y que coincide con los Servicios comunes que se describen en el artículo 20 de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y con las tareas que se describen cuando dicha Ley se ocupa de los órganos directivos, en especial de los Subsecretarios, Secretarios generales Técnicos y de los Subdirectores Generales. Distinguiéndose del resto de la actividad administrativa que no tiene su fundamento en la actividad en esencia o propiamente administrativa, sino en la actividad propia de otras profesiones o de titulaciones facultativas o profesionales que no son en esencia administrativas, sino que se prestan en el seno de la Administración pública o en la organización correspondiente. Por ello son administrativas, no por sí mismas sino por su vinculación a un fin propio de una Administración pública

o en ejercicio o cumplimiento de intereses públicos. Así la legislación de 1964 nos dice que son funcionarios de Cuerpos especiales los *que ejercen actividades que constituyen el ejercicio de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada.*

Estas definiciones confirman nuestra referencia conceptual primera y evidencia que la especialidad queda conectada a las funciones de ejercicio de una profesión, aún cuando dicha actividad sea administrativa, en el sentido de que supone un ejercicio de administración, al realizarse en una Administración pública y en beneficio de los intereses públicos. La administración general, pues, repetimos, no sólo implica una tarea común a toda una Administración pública y sus órganos administrativos, sino que se identifica con la actividad burocrática propiamente dicha.

El Cuerpo de funcionarios se constituye, básicamente por la exigencia de una titulación y por los sistemas de ingreso, en un sistema cerrado al que solamente se accede mediante la superación de unas pruebas selectivas, no a través de sistemas de provisión de puestos de trabajo, en las cuales se demuestre la posesión de los conocimientos precisos para el desarrollo de las funciones administrativas correspondientes. Constituye, de otro lado, la agrupación de unos puestos de trabajo por razón de que en ellos se realizan las mismas funciones y exigen requisitos generales de capacidad idénticos, principalmente de conocimientos y titulación académica o correspondientes a una determinada titulación o profesión.

No existe, en cambio, en la normativa de la función pública una

definición o descripción de lo que constituye una **escala** de funcionarios, pero se debe hacer constar que la organización de un grupo de funcionarios en una escala es posible y que lo es en aquellos casos en que existe un grupo de puestos de trabajo cuya actividad mantiene una relación entre ellos o es común, pero en la que es posible establecer categorías, grados o escalones, de modo que se puedan “*escalar*” puestos en virtud de la antigüedad o la experiencia, sin perjuicio de que el acceso a determinados puestos pueda exigir la superación de alguna prueba o alcanzar una antigüedad o determinado tiempo de permanencia en una categoría. La titulación en estos casos no se constituye como un requisito general para todos los puestos de la escala, sino que pueden existir puestos que permitan su desempeño por personas con distinto nivel de titulación académica; no se produce una vinculación total entre función o tareas y titulación, sin perjuicio de que determinados puestos puedan requerir un nivel educativo determinado, como exigencia de capacidad general para su desempeño o, en su caso, de unos conocimientos específicos necesarios o imprescindibles. La escala se presenta como un sistema más abierto que el cuerpo de funcionarios y a efectos de mejor comprensión hay que recordar que con anterioridad a la constitución de los cuerpos generales, la administración general se organizaba en dos escalas: la técnica y la auxiliar, no desconectadas plenamente.

A efectos de la gestión de personal hay, pues, que considerar que la estructuración o posibilidades de organización o estructura conforme a las variantes aquí comentadas tiene repercusión principalmente en los procedimientos de gestión de personal, en especial en los sistemas selectivos y de provisión, en la carrera administrativa y en la movilidad funcional. De

otro lado, la creación de los cuerpos generales, por la legislación de 1964, determina su carácter interdepartamental, mientras que las escalas se organizaban o circunscribían a cada ministerio, lo que por un lado simplifica algunos aspectos de los procesos selectivos, pero por otro complica la provisión de puestos de trabajo y obliga a la determinación clara del puesto de trabajo vacante y a reforzar o utilizar el concepto de plaza no sólo a efectos presupuestarios sino al de selección de personal o ingreso en la Administración pública. Conceptos estos de puesto y plaza, así como el de categorías que comentamos en el apartado o punto siguiente.

Antes de dicho análisis conviene explicar la actual agrupación de los funcionarios en virtud de la titulación exigida para su ingreso en la Administración o en el cuerpo correspondiente, de modo que el proceso viene a ser más o menos como sigue. La estructura organizativa en cuerpos y escalas y la división o distinción entre Administración general y especial, constituye un clásico en la Administración española, y recibe la crítica permanente al corporativismo. Crítica que cabe considerar que parte de los administradores generales respecto de los cuerpos especiales, además de algunos análisis por especialistas en administración pública que señalan las desventajas de la estructura corporativa por considerar que acomoda al funcionario que obtiene mediante oposición el ingreso en la Administración, en cuanto el ingreso en ella por sí mismo, prácticamente, constituye ya su carrera, pues el resto de la misma se cumple con el simple transcurso del tiempo y la antigüedad. Frente a ello, los administradores generales, antes organizados en escalas, como ya hemos visto, no cuentan con una titulación única, ni cumplen una sola función, pero además en los puestos superiores de la escala se exige no sólo una antigüedad sino que también se accede por pruebas específicas conforme a diversos turnos

de acceso. De otro lado, la categoría de Jefes Superiores de Administración no se desarrolla adecuadamente, ni supone un nivel directivo en administración pública, sino que los puestos superiores de Jefaturas importantes se ocupan también por funcionarios de cuerpos especiales, debemos entender, ante la carencia de estudios e investigaciones concretas, que en virtud de la extensión a todos los funcionarios del sistema de categorías, además de la cooptación, consecuencia del propio sistema corporativo. Esta situación confrontada con modelos anglosajones de organización en la denominada administración general y directiva y la agrupación de los funcionarios en niveles de titulación o clases A, B, C, etc. y la especial consideración del generalista frente al especialista, genera no sólo la crítica respecto del sistema corporativo sino propuestas organizativas influenciadas por los modelos anglosajones.

Por ello la reforma legislativa de 1964 supone un reforzamiento de la idea de la administración general, que parte de la ruptura del sistema de escalas mediante la creación de cuatro cuerpos generales el de Técnicos de Administración Civil del Estado, el Administrativo, el Auxiliar y el Subalterno y la previsión de la creación de un diploma de directivo. No es cuestión de analizar todas las consecuencias de esta reforma y la evolución hasta nuestros días, sino que simplemente hay que decir que la reforma evidentemente destaca la administración general y su cuerpo superior, el Técnico, apoyado por un sistema tecnocrático, ocupa pronto un lugar destacado en nuestra Administración y se propicia el interés por los estudios de Administración pública y Ciencia de la Administración. Por el contrario los Cuerpos especiales conservan poder y alcanzan puestos de nivel directivo y la reforma en este nivel no se produce. El ascenso del Cuerpo técnico, la no configuración del mismo

como cuerpo directivo o la falta de creación de éste, hacen que el nivel superior de nuestra Administración estatal no sea consecuencia de una formación especializada o de un verdadero sistema de mérito y capacidad y, al mismo tiempo, al permanecer un Cuerpo Técnico- administrativo a extinguir, destruye o rebaja la importancia que debió jugar el Cuerpo Administrativo creando una franja de funciones que no alcanza efectividad, cuestión agravada por la desaparición de las escalas y por la inmovilidad corporativa y las dificultades que plantea el acceso por oposición a un nivel superior, pese a los sistemas restringidos, dado el resto de las características del sistema corporativo y su autoregulación.

En esta situación, el cambio democrático y la aparición de la Administración de las Comunidades Autónomas propicia una reforma legal, la de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Ley básica que pretende ordenar la función pública de todas las Administraciones públicas españolas y que se mueve entre la tendencia a unificar criterios y la necesidad de respeto al sistema general de autonomía. Esta ley no consigue romper el sistema anterior o no considera el prescindir de la estructura corporativa por su tradición, pero tampoco elimina otras opciones de organización para el resto de las Administraciones públicas diferentes de la central. No obstante, en un intento de modificar la estructura corporativa, establece la movilidad de los funcionarios, por ella regulados, entre las distintas Administraciones públicas y fija cinco **grupos** de clasificación de los funcionarios, según la titulación académica exigida en su ingreso en la Administración o en el acceso al cuerpo, escala categoría, etc., denominados A, B, C, D y E, y que determinan el importe de sus retribuciones básicas (sueldo y trienios), pero también un criterio para acceso a puestos de trabajo en los

sistemas de provisión.

Las titulaciones son:

Grupo A: Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

Grupo B: Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente.

Grupo C: Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.

Grupo D: Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente, y

Grupo E: Certificado de Escolaridad.

Lo cierto es que estos grupos de titulación y la unificación y equiparación de cuerpos, permite las convocatorias de concursos y de provisión de puestos de trabajo abiertas a funcionarios de distintos cuerpos y Administraciones, basadas en el grupo de titulación a que pertenecen y en su adecuación en formación y experiencia a las funciones del puesto de trabajo correspondiente. Surge así una situación por la que los funcionarios pueden acceder a desempeñar puestos de trabajo de un cuerpo de funcionarios concreto sin pertenecer a él y sin que su desempeño u ocupación determine su ingreso en él. De este modo, el **grupo** se configura como un instrumento de parcial ruptura del sistema de cuerpos y como un elemento de unificación de las retribuciones básicas, sin perjuicio de que junto con la libre designación como sistema de provisión, haya contribuido a una marcada desprofesionalización y politización de la Administración pública.

Por último, es preciso hacer mención de lo dispuesto en la Comunidad Autónoma Valenciana, que al no organizarse, en principio, en una estructura corporativa, sino en el puesto de trabajo, tiene que, a efectos de la clasificación de los puestos de trabajo, hacer mayor hincapié en la distinción entre Administración General y Administración Especial y, así, en su artículo 16 nos dice que los *puestos de trabajo se clasificarán en puestos de Administración general, puestos de Administración especial, puestos de naturaleza laboral y puestos de naturaleza eventual*. A la hora de definir la Administración general la Ley sigue los criterios ya vistos que mantiene la legislación estatal de 1964, si bien introduce un matiz propio pues dice concretamente que *se clasificarán como puestos de Administración general aquellos a los que corresponda el ejercicio de las funciones comunes y relacionadas con la actividad de producción de los actos administrativos*. Si comparamos esta definición con la establecida respecto de los cuerpos generales en la legislación estatal, se comprueba que el matiz introducido puede provocar perturbaciones conceptuales, pues en lugar de *actividad administrativa* se hace referencia a la producción de los *actos administrativos*. De este modo, se produce una tecnificación conceptual que puede dar lugar a importantes confusiones o bien a restricciones de la Administración general o bien a considerar como comunes y de Administración general funciones y puestos que en la Administración estatal son de Administración especial o propios de cuerpos especiales. Además, se hace depender los conceptos de otro concepto como es el acto administrativo que puede servir para delimitar lo que constituyen funciones públicas, pero no tanto para definir la Administración general o especial.

También en el artículo 16 se establecen los puestos a considerar como de Administración especial y se les define como *aquellos que aun ejerciendo*

funciones tendentes a la producción de actos administrativos, éstas tengan un carácter técnico en razón del ejercicio de una determinada profesión o profesiones específicas. La redacción gramatical del precepto es criticable pero la persistencia en la vinculación a los actos administrativos también es perturbadora en este caso, pues, repetimos, la cuestión tiene que ver más bien con el concepto de funciones públicas, de modo que si la actividad profesional de determinados puestos de trabajo no se relacionara con actos administrativos propiamente dichos podrían considerarse como ajenos a la clasificación que se define. Los problemas de la legislación valenciana, no obstante, pueden ser analizados en otro momento, sobre todo cuando se analicen las distinciones o conceptos de funcionarios, empleados y laborales, por ejemplo. No obstante, sí cabe precisar que en la Ley valenciana en su primera redacción se preveía respecto de la Administración especial la posibilidad de crear, solamente a efectos de selección y provisión de puestos, mediante Ley, *Clases* de funcionarios, concepto equivalente a los cuerpos, solución que no se propugnaba con respecto a la Administración general por la variedad de puestos que ésta comprende, con lo que se revelaba en estas soluciones la diferencia que dio en su día lugar a la diferencia entre cuerpos y escalas, pero sin considerar a la clase como un elemento estructural y el ingreso en ella como un requisito imprescindible para poder ocupar los puestos en ellas comprendidos. La redacción vigente de esta solución elude el concepto *clases* para ofrecernos la siguiente literalidad: *Por lo que se refiere a la selección y provisión de estos puestos de trabajo, por la Conselleria de Administración Pública podrán agruparse por profesiones específicas, siempre que los requisitos de dichos puestos de trabajo lo permitan.* Con esta redacción se pierden las razones políticas que determinaban que no se propugnara la estructura corporativa y

que eran que ésta no constituyera un impedimento a la movilidad o al acceso a puestos de trabajo, si no era mediante pruebas selectivas, por lo que, exigiendo de modo cautelar el requisito formal de una Ley para la creación de clases, se estableciera, en cambio, su posibilidad como medio técnico para facilitar la selección y provisión de puestos de trabajo, especialmente en materia de programas, pruebas, etc.; la solución que hoy se establece, meramente técnica resulta, de Pero Grullo sin que sea preciso que la Ley la indicara. Todavía más cuando en otra redacción y modificación el artículo 4 en su último párrafo incluyó a los Cuerpos, al quedar así: *Por Ley de la Generalitat se podrán crear, modificar y suprimir los Cuerpos, Clases o Escalas de funcionarios que se consideren necesarios, atendiendo a la naturaleza su función o a la profesión específica con que se corresponda.*

1.1.2.- Los conceptos de categorías, plaza y puesto de trabajo a efectos de la gestión de personal.

En la Administración pública y en la materia de empleo público y gestión de personal el puesto de trabajo tiene mucha importancia, pues es el elemento inicial o base de su estructura orgánica, coincidente con el nivel individual o, mejor dicho, con una persona que lo desempeña y continente de las funciones que implica el desarrollo de las tareas que en él deben de cumplirse. El órgano administrativo será así un compuesto o complejo de distintos puestos de trabajo, tareas, funciones y responsabilidades. Pero la administración de personal, ha creado algunos conceptos alrededor del puesto de trabajo, tales como los de categorías y plazas, que restaron importancia al puesto de trabajo como tal, sobre todo por el predominio del sistema corporativo o, quizá, por el hecho de que la regulación o normativa de la función pública se desarrolla a

partir de los reglamentos de los cuerpos facultativos o de la Administración especial. Examinaremos cada uno de estos conceptos y cuestiones.

a) Categorías

De los conceptos que comprenden este punto, comenzaremos por analizar el de las categorías, en principio relacionado con las escalas y que desaparece, en el orden funcionarial, con la reforma de la función pública de 1964. El concepto, pues, se relaciona con la escala en cuanto las categorías se corresponden con los escalones que la configuran, de modo que la categoría, implica un grado o una graduación de menor a mayor; es decir, las categorías inferiores se corresponden con los escalones inferiores de la escala y las mayores con los superiores. Las categorías se corresponden, igualmente, con unos puestos de trabajo determinados, pero constituyen una abstracción, en el sentido de que puestos de trabajo con diferentes funciones pueden tener una misma categoría y diferentes escalas pueden tener las mismas categorías establecidas. De otro lado, la categoría viene a coincidir con una retribución determinada y con un grado específico de responsabilidad dentro de la organización.

La correspondencia de categorías con puestos de trabajo permite que el concepto no sólo se aplique en las escalas, sino que sea de aplicación también en los cuerpos, en cuanto éstos tengan puestos de trabajo de distintas responsabilidades. Y decimos responsabilidades en cuanto la agrupación corporativa tiene como fundamento los puestos de trabajo con una misma función. Nos puede servir como ejemplo el de los militares para entender la

existencia de categorías dentro de un mismo cuerpo o función pública, sin adentrarnos en mayores complejidades. Sin embargo, en las escalas y en la Administración general el pase de una categoría a otra puede suponer no sólo una mayor responsabilidad sino también un cambio funcional, cuestión que se patentiza, por ejemplo, cuando se pasa de un nivel ejecutivo a uno directivo, o cuando se cambian funciones ejecutivas, por asesoras o de planificación.

El concepto de categorías, hoy de nuevo en boga, sufre una crisis antes de la citada reforma de 1964, podemos decir que por dos razones. Una, porque se desliga del puesto de trabajo concreto que se desempeña convirtiéndose en un concepto básicamente retributivo o en un nivel que se alcanza por el mero transcurso de tiempo; de tal modo, que los funcionarios llegan a una categoría determinada por su antigüedad, sin necesidad de cambiar su destino o puesto. El sistema de categorías al desligarse del puesto de trabajo concreto que la implicaba, determina la creación o combinación de dos elementos que son: a) el escalafón que ordena a los funcionarios dentro de cada cuerpo o cada sector de las escalas por su antigüedad y b) las dotaciones presupuestarias o económicas que corresponden a cada categoría en general.

La otra razón de la crisis radica en el hecho de que los funcionarios de los cuerpos especiales y facultativos no se limitan a realizar las funciones propias de su título y cuerpo, sino que también desempeñan puestos burocráticos y no sólo del nivel de directores generales, sino de jefaturas de Sección.

A efectos de mejor comprensión del sistema, señalaremos el hecho de que las categorías existentes, por ejemplo, en el Estatuto de 1918 y para la

denominada Administración activa son: 1ª Jefes superiores; 2ª Jefes de Administración; 3ª Jefes de negociado; 4ª Oficiales y 5ª Aspirantes a oficial. En concreciones o desarrollo del citado Estatuto, para los Cuerpos generales, los Oficiales son calificados en de 1ª, 2ª y 3ª clase, también se distinguen clases en los Jefes de Administración y aparece la categoría de auxiliares igualmente con tres clases.

En resumen, la categoría que parece fundada, desde un punto de vista racional, en la adquisición de un nivel de experiencia y conocimientos capacitadores para el desempeño de una clase determinada de puestos de trabajo y responsabilidades o, si se quiere, en la agrupación de unos puestos de trabajo que requieren una misma y concreta capacidad o formación y experiencia, acaba siendo un factor personal que se adquiere por el mero transcurso del tiempo y ascensos en el escalafón, sin que se requiera que la persona que la consiga realice el trabajo o desempeñe el puesto que corresponde a la categoría; de tal modo, que el número de categorías o, mejor dicho de personas con una categoría determinada, no se corresponde con igual número de puestos de trabajo, sino con la existencia de una dotación económica y presupuestaria para cada una. Acaba siendo, como se ha dicho, simplemente un factor de retribución y no es preciso que exista la creación de puestos de trabajo de una categoría para que sus dotaciones económicas se incrementen, sino que basta, simplemente, con un incremento en el crédito presupuestario, lo que permite aumentar el sueldo de las personas o el número de categorías dentro de cada clase, sin que la estructura orgánica cambie. Se puede, pues, ganar más dinero, sin variar de responsabilidades y sobre la base de un concepto inicialmente orgánico que acaba siendo personal.

La revisión actual de la categoría como concepto se presenta en virtud de los problemas generados por la estructura basada en el puesto de trabajo y por los problemas derivados del libre cese en los puestos de libre designación y la pérdida de retribuciones complementarias; cuestiones que han replanteado la necesidad de establecer categorías personales, pero que a su vez constituyan requisito para ocupar determinados puestos de trabajo. Pero estas cuestiones serán objeto de análisis en otros puntos posteriores. Lo que conviene, ahora, es continuar desglosando los conceptos inicialmente señalados.

b) Plazas.

De lo dicho al final del punto anterior se deduce que existe una diferencia y distintos efectos en la gestión según se haga mención a los conceptos de plaza y puesto. Esta diferencia podemos explicarla, inicialmente, señalando que el concepto de plaza representa una indefinición o abstracción mayor que el de puesto. El concepto **plaza** mantiene una estrecha vinculación con el concepto Cuerpo, en cuanto a cada cuerpo corresponde un número de plazas, que es coincidente con el número de funcionarios que pueden formar parte del mismo, con el número de puestos de trabajo que comprende y con las dotaciones económicas o presupuestarias de cada uno de ellos y se vincula también con conceptos tales como *plantillas de cuerpo* o *plantillas presupuestarias* que fueron de frecuente utilización antes de la reforma de la función pública de 1984.

Así, por ejemplo, se puede decir que al Cuerpo de Abogados del Estado corresponde 130 plazas, lo que nos indica que existen 130 puestos de abogados

del Estado en la Administración, sin que se nos indiquen cuales son. Esta abstracción respecto de los puestos de trabajo concretos que supone el concepto plaza, permite exponer que de dichas plazas, por ejemplo, 100 están cubiertas y 30 vacantes; de modo que dicho hecho, ante la uniformidad de funciones de un cuerpo especial y características muy comunes de sus puestos de trabajo y de los conocimientos requeridos para su desempeño, permite la convocatoria inmediata de una oposición o prueba de ingreso para cubrir 30 plazas del cuerpo, sin necesidad de exponer cuales son los puestos concretos vacantes que cubrirán las personas seleccionadas o ingresadas, los cuales quedarán definidos, en principio, en el momento de la toma de posesión o de elección de destino, permitiendo el sistema que, en tanto las oposiciones o pruebas se realizan, los puestos de trabajo concretos vacantes se ofrezcan por concurso de mérito o de traslados a los funcionarios del cuerpo, para concretar las vacantes realmente ofertables a los de nuevo ingreso. Y así, por ejemplo, la vacante definitiva a ofrecer, podía ser la de Abogado liquidador de derechos reales en Teruel, o de Sala en Valladolid, cuyos titulares, por concurso habían obtenido otro destino o puesto, por ejemplo, en Madrid o Valencia, que constituían las vacantes iniciales.

El concepto plaza tenía también utilidad desde el punto de vista presupuestario, cuando los conceptos retributivos se mostraban con menos complejidad, de modo que se configuraban unas plantillas presupuestarias en las que figuraban el número de plazas de cada Cuerpo y la dotación económica que a cada una correspondía. Los factores retributivos propios de cada puesto de trabajo y los personales, así como la actual estructura presupuestaria, han restado utilidad al concepto de plantilla presupuestaria.

c) El puesto de trabajo.

El concepto puesto se abre camino a partir de la Ley de 1964 y en función de la clasificación de puestos de trabajo que en ella se prevé a efectos de su adscripción a los distintos cuerpos de funcionarios, de la confección de las plantillas orgánicas, de las retribuciones basadas en el puesto de trabajo y por la posibilidad de que un puesto de trabajo pueda ser atribuido a distintos cuerpos de modo indistinto. Estas cuestiones determinan una ruptura con el concepto plaza y la reducción de su utilidad únicamente en los aspectos relativos a la convocatoria de pruebas selectivas u oposiciones de ingreso. Proceso que todavía se agudiza más con la regulación en 1984 de las *relaciones de puestos de trabajo* en lugar de las plantillas orgánicas y con la regulación y sistema de movilidad que consagra la Ley 30/1984 y, por supuesto, con la constitución de la Administración de las Comunidades Autónomas.

De este modo las **relaciones de puestos de trabajo**, constituyen un elemento estructural de carácter básico en la organización de personal de las Administraciones públicas y el puesto de trabajo debe ser tenido en cuenta en muchos aspectos de la gestión de personal, en especial a la hora de organizar las pruebas selectivas y en la determinación de los requisitos necesarios para su provisión, los cuales deben ser cumplidos por las personas que aspiren a cubrirlos o desempeñarlos; también, en los aspectos retributivos, en cuanto el puesto influye en el nivel de destino y en los complementos específicos.

Por ello el **análisis y clasificación de los puestos de trabajo**, aun cuando en la práctica no se realiza o se encubre en la simple publicación de las

relaciones de puestos de trabajo o en negociaciones sindicales, constituye una tarea técnica de primera magnitud e importancia en la política de personal y determina o condiciona la gestión de personal.

El puesto de trabajo ha adquirido importancia desde 1964 y hoy continúa siéndolo en virtud del principio de movilidad que consagra el artículo 17 de la Ley 30/1984, el cual en su punto 1 establece que *con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo*. Sin perjuicio de alguna jurisprudencia que entiende que las relaciones deben contener una previsión al efecto que permita la movilidad, esto no es ni mucho menos lo que señala el precepto, que sólo debe interpretarse en el sentido que el aspirante, sea de la Administración que sea, cumpla los requisitos establecidos en aquéllas. El sistema de movilidad rompe la estructura corporativa y los sistemas de selección y provisión basados en ella, ya que una vacante puede ser cubierta por un funcionario proveniente de otra Administración y no contar a efectos de selección o prueba de ingreso. De otro lado, el artículo 15.2 dice que *Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia*.

Lo cierto, es que todas estas situaciones basadas en el puesto y otras figuras como los nombramientos de carácter provisional o las comisiones de servicio han complicado mucho la provisión de puestos de trabajo y ha influido en la periodicidad de las pruebas selectivas y en que éstas no comprendan o puedan contemplar todas las vacantes realmente existentes en un Cuerpo de funcionarios. Todo ello se agrava con el sistema de puestos de libre designación, que obligaba a reservar un número de puestos en la plantilla del cuerpo equivalente a las personas con nombramientos de dicha clase o, como ha sucedido finalmente, a tener que crear puestos para colocar a los cesantes en dicha calidad de libremente designados. De otro lado, la movilidad antes descrita, de plena aplicación en los puestos de libre designación, no permite la adscripción o atribución de dichos puestos a un cuerpo determinado de funcionarios, lo que los detrae del sistema de selección.

Esta situación afecta principalmente a los puestos de Administración general, ya que la libre designación se presenta con carácter más significativo en los puestos de nivel directivo o en los de relación entre el nivel político y el administrativo superior, afectando también a éste. Afecta, pues, a la zona en la que se desarrollan funciones públicas de carácter técnico superior, no propias de una profesión específica, y que por lógica debería ser la del punto álgido de la carrera de los funcionarios de Administración general, en especial de los del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, que ven así compartido el espacio con el resto de funcionarios de cuerpos superiores.

Señaladas estas cuestiones y apuntados los problemas básicos que se presentan en orden a las relaciones de empleo en las Administraciones públicas,

resta solamente, desde el punto de vista estructural y organizativo decir que el puesto de trabajo es el elemento unitario de estructura orgánica de carácter básico y, por tanto, la referencia primera y primaria de cualquier reflexión en orden a la organización administrativa y a la planificación de personal y a las reformas y planes de actuación. El cambio en el funcionamiento de las Administraciones públicas se refleja de modo inmediato en el puesto de trabajo y en las tareas y funciones que desarrolla la persona que lo ocupa, sin perjuicio de que puesto y persona constituyen un todo indisoluble y de mutua relación e influencia. Tanto es así que un puesto de trabajo puede adquirir peso, entidad o importancia en un órgano administrativo, en virtud de las cualidades de la persona que lo ocupa, de su iniciativa, etc., haciéndolo crecer, aumentando sus funciones y provocando su nueva estructuración o su reclasificación en nivel de importancia y en contenido funcional. Un puesto de trabajo con una adecuada delimitación funcional y de trabajo puede facilitar el desarrollo de las capacidades de las personas que a él se destinen. Pero, por el contrario, una persona inadecuada puede disminuir el contenido del puesto, desajustar su importancia real respecto de la formal y provocar un mal funcionamiento. Desajuste que implicaría que la persona se beneficiaría de un nivel y retribución por unas tareas y responsabilidades funcionales que ya no se ejercen. De modo contrario, un puesto de trabajo desajustado a la realidad de las funciones que se realizan, de mayor transcendencia que las formalizadas, no retribuye adecuadamente a la persona que lo desarrolla y se promueve la frustración y surge la comparación con lo ocurrido en otros puestos de trabajo. La atención permanente a cada puesto de trabajo y los cambios en él sufridos es la primera tarea en orden a la organización administrativa y a la política de personal. Lo antedicho nos conduce a analizar en el punto siguiente la

planificación de personal y la previsión de efectivos como elementos de la organización y política de personal.

De otro lado, también hay que señalar que el puesto de trabajo adquiere relieve si se tiene en cuenta la concepción del ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea, al establecer la libre circulación de los trabajadores y su concepción al efecto de los empleos de la Administración pública que se excepcionan de dicha movilidad y que son aquellos en los que se ejerce autoridad o se defienden intereses públicos del Estado o de las restantes Administraciones territoriales, según se analiza más adelante. Ello obliga, sobre todo en los puestos de Administración general a distinguir unos puestos de otros y la consecuencia ha sido el Real Decreto 543/2001 sobre el acceso al empleo público de nacionales de otros Estados a los que resulta de aplicación el señalado derecho de libre circulación, que presenta un Anexo en el que figuran los Cuerpos y escalas que exigen de la nacionalidad española. La consecuencia, es que al establecerse en la normativa europea, tal como recoge el artículo 5 del citado Real Decreto, se excluyen de la libre circulación *los puestos de trabajo que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las demás Administraciones Públicas quedarán reservados a los empleados públicos de nacionalidad española*. De tal modo, esto obliga, en aquellos cuerpos o escalas que no figuran en el Anexo como excluidos, a analizar cada puesto de trabajo para ver si se ejercen las citadas funciones y, por ello, el punto 2 del citado artículo 5 establece que *los órganos competentes determinarán los puestos de trabajo para cuyo desempeño sea exigible la nacionalidad española. Dicha determinación se especificará en las relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas*.

En temas posteriores se insistirá en esta cuestión.

1.2. LA PLANIFICACIÓN DE PERSONAL Y LA PREVISIÓN DE EFECTIVOS.

Partiendo del enfoque que inicialmente hemos señalado, en el que el estudio de las relaciones laborales y de la función pública lo realizamos más en su sentido organizativo y funcional que en el del ordenamiento jurídico que los regula, resulta necesario el reflexionar sobre una cuestión de la que depende en mucho la estructura de las Administraciones públicas y de su empleo público. Esta cuestión es la de la planificación de personal y la previsión de efectivos que corresponde hacer a las Administraciones públicas y que aun cuando mantiene relación con la selección de personal y el reclutamiento del mismo, es, no obstante, anterior a estos sistemas y procedimientos.

Es indudable que toda organización, tanto en su fase de constitución como en la de actividad o producción, debe analizar el personal que va a precisar en sus inicios, así como prever los cambios necesarios al respecto. Si la organización de referencia es la Administración pública o las Administraciones públicas, esta actividad de análisis o de previsión, mantiene una conexión evidente con la actividad política, con los fines públicos y políticas públicas. Los fines que debe cumplir una Administración pública, las funciones a desarrollar en ella, las actividades, servicios, prestaciones etc., suponen unas necesidades de personal para su cumplimiento y efectividad y un análisis previo general de si constituyen funciones y competencias públicas atribuidas en exclusividad por el ordenamiento jurídico a las Administraciones públicas o

si pueden realizarse por los particulares, bien como agentes o concesionarios del poder público o bien como simples particulares o empresarios.

Con lo expuesto se quiere poner de manifiesto que antes de determinar las Administraciones públicas si se van a necesitar arquitectos o abogados, o administrativos o policías o pilotos de helicópteros, por ejemplo, existe una previa decisión política en torno a la necesidad que tiene la sociedad de que una determinada actividad, servicio o prestación se realice. Decisión que supone determinar de qué modo dicha actividad va a realizarse; si debe inducirse porque no se ha desarrollado espontáneamente por la propia sociedad o el sistema de mercado; si debe o no regularse y cuáles deben ser los aspectos regulados; si debe prestarla la Administración pública y sus órganos; el tipo de organización que la preste y sus procedimientos; su posibilidad de concesión, etc. Todo lo antedicho son presupuestos para determinar, primero, la clase de personas necesarias, sus capacidades y cualidades y, finalmente, su número y las retribuciones o gasto que ello implica.

Naturalmente este proceso es más evidente en el momento de poner en marcha una política pública, entendiendo como tal, según el concepto del profesor Baena, a la decisión conformadora de carácter innovativo, tal como expone en su *Curso de Ciencia de la Administración* Ed. Tecnos, Cuarta edición reformada. Pero el proceso es igualmente de aplicación ante cualquier decisión y, de hecho, el ordenamiento jurídico exige esta actividad, junto con otras previsoras y de dotación económica, siempre que se aprueba una nueva Ley, como garantía de que se han realizado las previsiones y estudios necesarios para su efectividad. En resumen, esta planificación de personal es una de las actividades necesarias en la formulación e implementación de toda

política pública y se conecta con la previsión o planificación orgánica y estructural y de procedimientos de gestión. A su vez, todo ello, constituye un elemento a tener en cuenta en la actividad normativa o reguladora precisa.

Sin embargo, sin perjuicio, de esta planificación evidente en el caso de políticas públicas, las Administraciones públicas, aun cuando contingentes en sus fines y estructuras, son organizaciones con muchos años de funcionamiento y de estructuración y ya hemos visto, por ejemplo, que los Cuerpos de funcionarios o las escalas constituyen elementos estructurales y organizativos. Por ello, es posible que la planificación de personal en muchos casos sea un proceso simple por el que, a la vista de la función a desarrollar, siendo ésta atribuible o propia de un cuerpo de funcionarios ya existente, se trate simplemente de calcular el número de nuevos funcionarios de ese cuerpo precisos para desarrollar la nueva política y actividad, constituyendo, pues, una simple previsión de efectivos con consecuencias en un aumento de plantillas o de crédito presupuestario y en la necesidad de planificar la provisión de los nuevos puestos de trabajo, de clasificarlos fijando sus niveles, responsabilidades y retribuciones, de seleccionar los nuevos funcionarios o personal preciso y de estructurar los órganos u organizaciones correspondientes.

La planificación de personal queda imbricada, pues, en una serie de previsiones y funciones administrativas precisas para calcular los factores administrativos necesarios para desarrollar las políticas públicas, los fines públicos y la gestión administrativa consiguiente para su efectividad y, en consecuencia, como operaciones garantizadoras de la eficacia política y

administrativa. Es un elemento de la racionalidad administrativa y una actividad necesaria en todo caso. Una mejor comprensión de lo aquí expuesto es posible mediante la lectura del Capítulo X del *Curso de Ciencia de la Administración*, ya citado, del Profesor Baena.

La contingencia de las Administraciones públicas y los posibles cambios en sus fines o en los sistemas de gestión o ejercicio de competencias, con independencia del tratamiento jurídico existente, requiere que en la planificación de personal se tenga en cuenta las funciones y tareas que pueden dejar de prestarse y la posible adaptación de las personas que las desempeñaban a las nuevas necesarias, por lo que se nos muestra una directa conexión con los denominados Planes de empleo. La cuestión evidencia que las Administraciones públicas precisan de una organización dedicada al análisis permanente de planificación y previsión de los cambios posibles en sus fines, extensión, fragmentación, transferencias, estructuras, conocimientos, etc., promoviendo con la antelación necesaria la correspondiente política preparatoria del cambio y realizando el ajuste del proceso consiguiente a las exigencias de racionalidad administrativa y economía de gasto público.

La planificación de personal y la previsión de efectivos han tenido, en el ordenamiento jurídico español de la función pública y del empleo público, como elemento referencial las plantillas orgánicas y las relaciones de puestos de trabajo, siendo ellas el objeto de reflexión de los dos puntos siguientes.

1.2.1. De las plantillas orgánicas a las relaciones de puestos de trabajo

En la Ley de Bases de la Función Pública de 20 de julio de 1963, fundamento del Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, la Base VI, en su punto 1, establecía que *Todos los centros y dependencias de la Administración del Estado, formarán sus correspondientes plantillas de funcionarios, en las que se relacionarán debidamente clasificados los puestos de trabajo de que consten, de acuerdo con las bases que se establezcan por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno, y que responderán a principios de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo que permitan, en su caso, y sin detrimento de la función pública, una reducción de las plantillas con la consiguiente disminución del gasto público.*

Plantillas y clasificación de puestos de trabajo se presentan, pues, como un instrumento de racionalización y organización.

En desarrollo de la citada Base, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, antes citada, en su artículo 52 reitera el concepto de la plantilla orgánica como una relación por centros y dependencias de sus puestos de trabajo debidamente clasificados y regula las líneas generales de la clasificación de puestos de trabajo, para la que, sin perjuicio de insistir en que se realizará conforme a las bases referidas en la Ley de Bases y previo informe de la Comisión Superior de Personal, en el artículo 53 fija unas reglas, que constituyen, pues, un límite o condicionante de las bases a dictar. Estas reglas son las siguientes:

a) Los puestos de carácter predominantemente burocrático habrán de

ser desempeñados por funcionarios de los Cuerpos técnicos de Administración civil, administrativo y auxiliar. (Es, decir, establece una reserva a favor de los cuerpos de Administración general) Los funcionarios de Cuerpos especiales ocuparán los puestos propios de su especialidad.

b) En la clasificación de los puestos reservados al Cuerpo Técnico de Administración se determinarán los que, por su mayor responsabilidad, deban ser desempeñados por funcionarios con diploma de directivos.

c) *En la clasificación de los puestos reservados a los Cuerpos Administrativo y Auxiliar se tendrán en cuenta los criterios que se señalan en el artículo 23.* Este artículo define las funciones de cada uno de estos cuerpos, refiriendo al primero las tareas administrativas de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico, y al segundo las de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares.

d) Dentro de los puestos reservados a cada Cuerpo general o especial se determinarán sus características singulares, condiciones de ejercicio y su nivel en la respectiva organización jerárquica.

e) Se determinarán los puestos de trabajo que puedan ser desempeñados indistintamente por funcionarios de diversos Cuerpos.

La Ley denomina, pues, a las plantillas de funcionarios como *orgánicas* en cuanto reflejan la organización por puestos de cada centro o dependencia de la Administración.

Veinte años después, sin que corresponda en este momento realizar un análisis de lo ocurrido en dicho tiempo ni del cumplimiento o no de los principios inspiradores de la legislación de 1964, con el advenimiento de la democracia y la creación de las Comunidades Autónomas, la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su artículo 15 abandona la expresión *plantillas orgánicas* y se refiere a las **relaciones de puestos de trabajo**, con lo que se pierde la referencia orgánica anterior, estableciendo que *las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado incluirán por cada uno de ellos, en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que tengan asignadas y los requisitos exigidos para su desempeño. Estos requisitos, serán determinados por el Ministerio de la Presidencia, a propuesta de los Ministerios correspondientes, debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos.*

El artículo 16 establece que también las Comunidades Autónomas y la Administración Local tienen que confeccionar sus relaciones de puestos de trabajo y que en ellas deben incluir las mismas cuestiones mínimas que señala el artículo 15.

El artículo 15 sufrió una modificación al considerarse inconstitucional el último inciso del párrafo transcrito que remitía a las relaciones de puestos de trabajo la determinación de los puestos reservados a funcionarios, entendiendo que ello constituía una reserva de Ley. Como consecuencia de ello se dicta la Ley 23/1988 que otorga una nueva redacción al artículo y sienta las bases para

determinar en la Administración del Estado los puestos de funcionarios y los de personal laboral. Pero esta cuestión es objeto de análisis en la segunda lección.

Nos limitaremos a hacer constar que la primera redacción del artículo 15 y siguientes, por la Ley 30/1984, no hace referencia a la clasificación de los puestos de trabajo, a la que sí se refería su Exposición de motivos o preámbulo como base de la denominada carrera administrativa.

Como viene siendo habitual los procedimientos para la clasificación de puestos de trabajo y la confección de las relaciones de puestos de trabajo no acaban de perfilarse claramente. En el punto siguiente, en conexión con la clasificación de puestos de trabajo, analizamos la cuestión de las relaciones de puestos de trabajo como proceso organizativo y de racionalización de estructuras, así como elemento de la política de personal.

1.2.2. Las relaciones de puestos de trabajo como elemento estructural, ordenador y de previsión

La concepción de las plantillas orgánicas, hoy denominadas relaciones de puestos de trabajo, en la legislación de 1964, se presenta como un resultado de la clasificación de puestos de trabajo conforme a las reglas que se han señalado en el punto anterior, de modo que cada puesto debía ser adscrito a los distintos cuerpos regulados por la Ley, distinguiendo Administración general o predominantemente burocrática y Administración especial o correspondiente con profesiones específicas y analizando los atribuibles a distintos cuerpos. La función directiva se consideraba propia de los puestos superiores de Administración general. De otro lado, se consideran las plantillas como un

instrumento de racionalización y de mejor organización del trabajo, de ajuste a las necesidades de los servicios y con reducción de efectivos y disminución del gasto público. Todas estas cuestiones, pese a su repercusión en materia de personal, son condicionantes a la política en esta materia, pero ella es secundaria, pues el fin inicial es la racionalidad orgánica y la eficacia administrativa.

La consecuencia de tal sistema suponía el análisis de cada puesto de trabajo desde el punto de vista funcional para su atribución a la Administración general o no, en primer lugar, en el caso de corresponder a ésta, en segundo lugar, determinar el cuerpo general al que correspondería. En el caso de corresponder a la Administración especial, hay que determinar la profesión propia del desempeño de la función y la atribución del puesto al cuerpo o cuerpos que tuvieren como núcleo de su creación la profesión y el título facultativo correspondiente. La atribución múltiple, prevista en el apartado e) del artículo 53 ya reseñado, era más posible en los cuerpos especiales, habida cuenta que existían, por ejemplo, varios cuerpos de arquitectos o ingenieros de la misma especialidad, etc. y constituía en el fondo una simplificación del sistema existente en la que un arquitecto del Ministerio de Hacienda no podía ocupar puesto en el de Obras públicas, al existir Cuerpos y plazas diferenciadas y, también, determinados conocimientos especializados.

El **análisis de puestos de trabajo** sigue siendo la tarea clave de todo el sistema en el diseño de las relaciones de puestos de trabajo que hemos visto que establece el artículo 15 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, antes de su modificación, por la Ley 23/1988, en cuanto

hay que establecer las características especiales de los puestos de trabajo, lo que implica igualmente tener en cuenta las comunes con otros, a los efectos de su atribución corporativa en la Administración del Estado y en todas las Administraciones públicas que sigan un sistema corporativo. Lo que implica, previamente al establecimiento de otros requisitos, el señalar la pertenencia necesaria del puesto y, por tanto, de la persona que deba ocuparlo, a un cuerpo determinado, o si, por el contrario, no se atribuye en exclusividad a uno de los cuerpos funcionariales, dado el principio de movilidad declarado por la Ley y de adscripción indistinta de los puestos de trabajo a los funcionarios comprendidos en su regulación, en virtud de que el punto 2 del artículo 15 de la citada Ley 30/1984, en su actual redacción sigue diciendo literalmente lo siguiente: *Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia.*

De otro lado, hay que definir los requisitos, normalmente de experiencia, titulación, conocimientos, etc. que se convierten en base para la provisión del puesto de trabajo, tanto dentro de la propia Administración como en caso de convocatoria abierta a funcionarios de otras Administraciones. Todo ello sin olvidar la cuestión de la nacionalidad en virtud del Real Decreto 543/2001.

Pero el artículo citado, antes y en su redacción actual, exige no sólo el establecimiento de las características del puesto, sino también el nivel del

complemento de destino, el complemento específico que les corresponda o la categoría profesional en el caso del personal laboral. Lo que implica que el analista de los puestos considere su nivel jerárquico y de responsabilidad en la organización, comparativamente y equitativamente con otros de características distintas, el nivel de conocimientos y participación en las decisiones, dedicación, circunstancias especiales en el desempeño, etc. que determinan las retribuciones específicas basadas en el puesto conocidas como complemento específico.

La importancia del análisis de puestos de trabajo es obvia y no es un hecho aislado de cada puesto, sino de cada uno teniendo en cuenta el resto de la organización y las decisiones adoptadas. Precisa de una organización específica muy experta y técnica en la Administración pública y es una decisión siempre revisable desde los parámetros de racionalidad fijados, pero también desde la equidad personal y equilibrio orgánico.

Por ello, el artículo en su redacción actual, en virtud de la Ley 23/1988, sí se refiere a las relaciones de puestos de trabajo como elemento racionalizador al decir son el *instrumento técnico a través del cuál se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes...*

La única discrepancia posible nace de considerar a las relaciones como un instrumento de ordenación del personal, puesto que son bastante más, en cuanto ordenan la organización y ello repercute en el personal en cuanto afecta

al desempeño de los puestos y a las retribuciones y carrera administrativa. Pero es fundamental que se señale el carácter técnico del proceso y que lo es “de acuerdo con las necesidades de los servicios”, puesto que ello es la consecuencia de que sea preciso el análisis y estudio que garantice la racionalidad y ajuste a las necesidades de los servicios e intereses públicos.

La modificación de 1988, motivada por la considerada inconstitucionalidad del último inciso del punto 1 del artículo 15, ha supuesto una nueva redacción que trata de ordenar la atribución de los puestos a funcionarios o a personal laboral y a definir más la clasificación y, con ello, los términos para precisar los requisitos de desempeño de cada puesto, que antes hemos dejado pendientes, quedan del siguiente modo:

a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

b) Las relaciones de puestos de trabajo indicarán en todo caso, la denominación y características esenciales de los mismos, los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades

Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos (En este punto la Ley fija los puestos que se exceptúan de esta regla general y que pueden ser desempeñados por personal laboral, cuestión que veremos cuando se estudien y analicen las clases de personal y los conceptos correspondientes a funcionarios y personal laboral)

d) La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo. Esta afirmación legal no es más que una consecuencia del elemento racionalizador y garante que son las relaciones de puestos de trabajo como producto técnico, de análisis, de peritaje y profesional y significa que toda creación de puestos de trabajo necesita de este análisis y estudio y, en consecuencia, que son a su vez presupuesto de la creación de los órganos administrativos.

e) Corresponde a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno.

f) La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones.

Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral

eventual o al capítulo de inversiones.

Esta vinculación entre relaciones de puestos de trabajo y posibilidad de provisión de los puestos de trabajo con carácter fijo, reitera la idea de instrumento racionalizador y garante. De modo que ningún puesto puede ser objeto de un desempeño por personal fijo si su necesidad no ha sido avalada por el proceso y procedimiento que implican las relaciones de puestos de trabajo. Por ello convertir a las relaciones de puestos de trabajo en un mero elemento formal sin exigencia de los estudios y análisis precisos de clasificación es una burla a la racionalización perseguida y la eficacia pretendida. La realidad, en cambio, es que dada la dificultad técnica del proceso y la exigencia de un procedimiento, frecuentemente en oposición a la urgencia con que se trata de cubrir los puestos, ha convertido a las relaciones en un mero procedimiento formal equivalente a una norma o reglamento, sin ninguna de las garantías perseguidas por el ordenamiento jurídico y la racionalidad y eficacia de la organización y gasto públicos.

En conclusión, las relaciones de puestos de trabajo suponen un proceso racional de análisis y clasificación de puestos de trabajo, que, en teoría, debe partir de la existencia de nuevas necesidades de personal, por incremento de tareas o nuevas actividades a desarrollar o, en caso contrario, de la desaparición de tareas y actividades y necesaria eliminación de puestos de trabajo y órganos. No obstante, dado que este segundo aspecto afecta más bien al aprovechamiento del personal en la estructura y a la provisión de puesto de trabajo propiamente dicha, el procedimiento de previsión en las relaciones se centra en el elemento estructural del puesto de trabajo, número de los necesarios, características (funciones, conocimientos, experiencia, titulación

exigible); atribución corporativa y requisitos para la provisión abierta al personal de otras Administraciones de acuerdo con el artículo 15.2; fijación del nivel jerárquico o de destino o categoría en su caso y complemento por nivel de responsabilidad o especial preparación técnica. Soporte indudable en orden a la provisión de puestos de trabajo y a los planes de empleo en casos de reajustes y elemento básico para programar la formación del personal y la selección e ingreso. Base, también, para las retribuciones de personal y consignación de créditos y presupuesto. Estructura, política de personal (formación, carrera, movilidad, calidad, readaptación o reciclaje etc.), gasto público o presupuesto dependen, pues, de que se realice el análisis y clasificación de puestos de trabajo, de los que las relaciones de puestos de trabajo no son mas que su reflejo formal y estructurado.

Sin embargo, la planificación orgánica y estructural de la Administración pública no depende sólo de las relaciones de puestos de trabajo, pues la estructura superior de los órganos administrativos se realiza, normalmente, hasta el nivel de las Direcciones generales por reglamentos orgánicos aprobados por los órganos de Gobierno de cada Administración, que deben tener su apoyo en estudios racionales y técnicos, considerados los programas políticos o políticas públicas, las cargas de trabajo, etc. El desarrollo a niveles inferiores se realiza por ordenes ministeriales o de los órganos o reglamentos equivalentes de las Comunidades Autónomas, sobre todo en cuanto afecta a las Subdirecciones Generales u organizaciones similares u órganos desconcentrados, sin perjuicio de que alcancen a otros niveles superiores de la organización, si bien lo normal es que concreten más bien las competencias que la estructura, dependiendo ésta del proceso clasificatorio y de la relación de

puestos de trabajo. Se vincula, pues, a la potestad reglamentaria la estructura básica de carácter político y directivo o de unión y relación entre política y administración.

A este efecto, hay que señalar, que la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado realiza una distinción entre órganos administrativos y unidades administrativas, considerando a los primeros como las unidades administrativas *a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo*. Mientras que las segundas considera que *comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantillas vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente a una jefatura común*. Mientras que las unidades se vinculan en su creación a las relaciones de puestos de trabajo, los órganos se crean por vía de los reglamentos, si bien ello no les excluye de los límites de racionalidad, eficacia y eficiencia necesarios.