

Fecha: 05/10/04

Tema 4:

La provisión de puestos de trabajo y la carrera administrativa.

Autor: Andrés Morey Juan

Tema IV

La provisión de puestos de trabajo y la carrera administrativa.

- 4.1. La carrera administrativa.
- 4.2. Sistemas de provisión: Concurso y Libre designación.
- 4.3. Reasignación y redistribución de efectivos.
- 4.4.- Adscripciones provisionales y comisiones de servicio.
- 4.5. Permutas.
- 4.6. El grado personal.
- 4.7. La promoción interna.
- 4.8. La formación y perfeccionamiento del personal.

4.1.- LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

El enunciado de este tema cuarto pone en relación dos aspectos que se presentan unidos en la política de personal y que, con fundamento en el principio de mérito y capacidad, deben determinar una mejor organización y eficacia en las Administraciones públicas y una mejora personal para el funcionario en las condiciones de trabajo, básicamente en un ascenso y mejor retribución. El primero de estos aspectos es el sistema de provisión de puestos de trabajo o procedimiento de selección, entre el personal ya ingresado en la Administración, para cubrir los puestos vacantes y elegir el mejor o más adecuado a cada uno de ellos. Sistema de mérito y capacidad dirigido al puesto concreto y no como en las pruebas selectivas al ingreso en la Administración en una clase global o conjunto de puestos o en un cuerpo de funcionarios. De este modo, pues, a través del sistema de provisión de puestos de trabajo el funcionario puede obtener un puesto mejor de acuerdo con su conveniencia y ambiciones, siempre que reúna o cumpla los requisitos para desempeñarlo y un mayor mérito que los otros funcionarios que también concurren al procedimiento y aspiren al mismo puesto. El segundo aspecto es el de la carrera personal de cada funcionario que se engloba en la expresión general de la carrera administrativa. No obstante, la carrera administrativa afecta también al sistema ya estudiado de las pruebas selectivas dada la existencia del sistema de promoción interna que también se analizará en este tema.

Antes, sin embargo, conviene evidenciar que la expresión “carrera administrativa” se utiliza con un sentido vario. Cabe decir, en primer lugar, que cuando se hace referencia a un sistema estructurado en cuerpos de

funcionarios se suele afirmar que constituye un sistema de carrera y ello, quizá, por dos razones: Una, porque con el ingreso en determinados cuerpos ya se puede considerar realizada una carrera en cuanto se ha superado una dificultad y se ha conseguido un éxito y, otra, porque, al comprender el cuerpo una serie de puestos o posibles categorías, el sistema de carrera se funda, principalmente en la antigüedad como mérito principal. Que el ingreso en un cuerpo o en la Administración supone, en sí mismo, un logro y que con él se considera realizada una “carrera” resulta evidente a través de expresiones tales como *funcionarios de carrera* frente a *funcionarios de empleo* para aquellos que no tienen carácter permanente sino eventual y que también manifiestan la diferencia que late en los conceptos de *funcionario* y *empleado*; también se manifiesta la idea de carrera cuando se utilizan otras expresiones como las de *funcionarios en propiedad*, o *destino o plaza en propiedad*, o *funcionarios propietarios* frente a interinos. En cambio, en un sistema puro de puestos, se considera que se accede a un puesto concreto y que la movilidad en el seno de la Administración u organización de que se trate queda bastante más reducida. De todas formas, estos modelos no se nos presentan en la realidad de forma pura y nuestro sistema vigente, aun cuando sea corporativo en general, ya hemos visto que está fuertemente influenciado por el factor del puesto de trabajo y por la libre designación, no constituyendo la antigüedad el elemento principal en la carrera administrativa.

Otros aspectos tienen relación con la carrera y también con la provisión de puestos de trabajo y se analizarán en otros puntos, son, por ejemplo, el *grado personal* de íntima relación con las categorías (concepto

éste ya analizado), la *promoción interna* y la *formación y perfeccionamiento* del personal.

En la Ley Valenciana de Función Pública se dedica un capítulo a la carrera administrativa y en el artículo 50 de su Texto refundido se describe la carrera administrativa del siguiente modo: *La movilidad del personal funcionario de un puesto de trabajo a otro de mayor nivel de destino, o de un grupo a otro grupo del artículo 4, constituye su carrera administrativa. Esta se fomentará y racionalizará a través de los cursos de perfeccionamiento.* Por lo que respecta a la legislación estatal, no existe una calificación similar si bien si que el Título IV de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública se dedica a la *Carrera profesional* comprendiendo como tal la cuestión del grado y los intervalos de niveles.

Ya hemos considerado que la carrera administrativa se conecta con los procedimientos por los que el funcionario o trabajador tiene la oportunidad de mejorar su situación funcional o laboral y retributiva, ascendiendo en su categoría, responsabilidad y economía. Esta conexión plantea algún problema en cuanto al orden de exposición de las cuestiones que comprende y respecto de las cuestiones que deben ser explicadas con anterioridad a otras para mejor comprensión del todo. Por ello, antes de explicar algunos factores de la carrera administrativa que presentan aspectos más referidos a lo personal que a lo organizativo, tales como el grado personal o la promoción interna, explicaremos los sistemas de provisión de puestos de trabajo.

El personal laboral se rige por la normativa del Convenio colectivo ya citado y en él no se utiliza la expresión de carrera administrativa, por lo que las cuestiones que respecto a ella hemos analizado se engloban en los puntos relativos a la provisión de puestos de trabajo, movilidad y formación y perfeccionamiento.

4.2.- LOS SISTEMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

La importancia del puesto de trabajo se revela en cuanto un cambio de puesto de trabajo, sea cual sea el modelo estructural de la función pública consiguiente, corporativo o no, tiene repercusión en el trabajo o funciones a realizar y ello en la mayor o menor satisfacción laboral del funcionario o trabajador. Puede influir en su posición jerárquica dentro de la organización e, incluso, tener repercusión social, por las relaciones sociales que el puesto puede conllevar o el poder que comporte y por la consiguiente apreciación que la sociedad tenga de dicho poder e importancia que le otorgue.

Otro factor esencial que puede representar la consecución de determinado puesto de trabajo es el de la obtención de una mejora retributiva y la consolidación de un nivel o grado que también implica la de una retribución, independientemente del puesto que se ocupe. Aclaremos que los sistemas de provisión de puestos de trabajo son procedimientos, en principio dirigidos a los que ya tienen la condición de funcionarios de una Administración concreta y que se realizan para cada cuerpo concreto, en las Administraciones con estructura corporativa, o clase, en su caso, y en los puestos de libre designación. La movilidad

general establecida por la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y sus modificaciones, implica que, hoy, los concursos o sistemas de provisión puedan ser abiertos a todos los funcionarios de otras Administraciones públicas, distintas de la convocante.

En la Comunidad Valenciana, en el artículo 9.6 en el primer texto de su Ley de la Función Pública, se especificaba con claridad esta posibilidad, si bien en la redacción vigente de su apartado 6, se establece que *el concurso de méritos podrá constituir una forma por la que el personal funcionario que preste sus servicios en otras Administraciones Públicas se incorpore a la función pública de la Generalitat Valenciana, siempre que esté previsto en las relaciones de puestos de trabajo*. Inciso éste último añadido, en modificaciones que, de acuerdo con el análisis realizado con motivo de la movilidad predicada en la Ley 30/1984, constituye una remisión impropia e inconstitucional, desde mi punto de vista.

La Ley 30/1984 en su artículo 20 y el Real Decreto 364/1995 en el Capítulo I de su Título III, se ocupan, con carácter general, de los sistemas de provisión de puestos de trabajo, recogiendo el del **concurso** como sistema normal de provisión y el de la **libre designación** como sistema especial. Si bien las normas no lo especifican, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, son sistemas en los que rigen los principios de publicidad, mérito y capacidad. Las normas citadas también recogen como sistemas de provisión de puestos, la **redistribución o reasignación de efectivos**, las **comisiones de servicio** y la **adscripción provisional**.

4.2.1.-El concurso.

El artículo 20 de la Ley, antes citado, lo configura como el *sistema normal de provisión y en él se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad*. Es indudable, pues, que constituye un presupuesto del citado procedimiento de provisión, la clasificación del puesto de trabajo que conste en la relación de puestos de trabajo.

En la convocatoria de los concursos deben constar los siguientes datos y circunstancias:

Denominación, nivel y localización del puesto. El Decreto 33/1999, del Gobierno Valenciano, incluye también el número del puesto y las retribuciones, pero también añade su denominación *o descripción*.

Requisitos indispensables para desempeñarlo.

Baremo para puntuar los méritos.

Puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas.

En este punto, el Decreto valenciano incluye que se indique si se va a celebrar entrevista o ha de presentarse una memoria.

El artículo 39 del Reglamento estatal de ingreso y provisión de puestos, Decreto 364/1995, además de los requisitos señalados, dice que

las convocatorias deben contener las bases por las que se rigen y establece que ellas podrán prever, en su caso, memorias o entrevistas y la composición de las comisiones de valoración. Estas cuestiones también se contemplan en el Decreto 33/1999.

En el apartado f) del número 1 del repetido artículo 20 de la Ley 30/1984, se establece una limitación a los funcionarios en su derecho a concursar, al exigir la permanencia en cada puesto de trabajo un mínimo de dos años. Límite que realmente se circunscribe al cambio de departamento ministerial, salvo en los casos de remoción del puesto de trabajo o de la supresión de éste. En conclusión, no es posible concursar para cambiar de departamento ministerial sin haber permanecido dos años en el mismo puesto de trabajo, salvo que se suprima el puesto o se remueva de él al funcionario. Como es lógico, por su carácter organizativo, este apartado no tiene carácter básico y sólo se dirige a la Administración estatal. No obstante, la Generalitat Valenciana, en el artículo 20.6 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública, sigue similar criterio, si bien con referencia a la Conselleria, en lugar del ministerio, como es lógico, e incluyendo alguna excepción más a la limitación de movilidad, permitiendo el concursar a los que ocupen su primer **destino definitivo**, obtenido tras superar las pruebas selectivas, o a aquellos funcionarios que hayan obtenido el puesto por un proceso de reasignación de efectivos.

En orden a las convocatorias y órganos competentes para realizarlas, la gestión sufrió un cambio en cuanto el Reglamento atribuye la convocatoria y resolución de las mismas a cada Ministerio y al Ministerio de Administraciones públicas la coordinación de los concursos de puestos

de trabajo con funciones administrativas y auxiliares adscritos a los Cuerpos y Escalas de los grupos C y D, con la posibilidad de convocar concursos unitarios para cubrir los referidos puestos en los distintos Departamentos ministeriales. El cambio radica en que, con anterioridad, los cuerpos generales se gestionaban directamente por el Ministerio de Presidencia, luego de Administraciones Públicas; por tanto, resulta evidente que la concepción de la Administración general, sobre todo en su nivel superior, como pilar de la política de gobierno y administración pública profesional, eficaz, racional y directiva, llevada a cabo y controlada por la propia Presidencia y señal de su importancia, ha perdido dicho sentido y carácter de política pública de buen gobierno y administración. Lo que, unido al sistema de libre designación que se analizará, convierte a dicha política inicial en un sistema organizado por cada ministerio y hace que, en los puestos superiores de la organización correspondiente, rija un sistema que no garantiza el mérito y la capacidad y que, incluso, en según cuales de ellos, rompe las garantías que son exigibles en un sistema de función pública y la elimina como poder. La Generalitat Valenciana, en principio y formalmente, no presenta esta gestión separada, sino que el Conseller de Administración Pública y la Dirección General de la Función Pública dirigen y gestionan los procedimientos, si bien la cuestión de la libre designación si está presente.

De lo expuesto hasta ahora, es de destacar que uno de los elementos a considerar en los concursos, según la Ley, es la valoración del trabajo desarrollado. Esta circunstancia exigiría que existieran sistemas objetivos y permanentes para ello, lo que no existe de modo objetivo y como una labor permanente de política de personal traducida en una forma de organización

concreta. El Reglamento soluciona ésta situación de modo no plenamente satisfactorio y en su artículo 44.1 c) establece que *la valoración del trabajo desarrollado deberá cuantificarse según la naturaleza de los puestos convocados conforme determine la convocatoria, bien teniendo en cuenta el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel, o bien en atención a la experiencia en el desempeño de puestos pertenecientes al área funcional o sectorial que corresponde al convocado y la similitud entre el contenido técnico y especialización de los puestos ocupados por los candidatos con los ofrecidos, pudiendo valorarse también las aptitudes y rendimientos apreciados a los candidatos en los puestos anteriormente desempeñados*. Este último punto es el que no está objetivado por un sistema permanente, organizado y reglamentado, y el resto de elementos considerados sólo miden la experiencia, por lo que las aptitudes y rendimientos solamente pueden apreciarse de modo abstracto y no personalizado. En la Comunidad Valenciana y en el Decreto 33/1999, no existe referencia a la valoración del trabajo desarrollado, sino sólo a la experiencia obtenida en otros puestos y en relación con lo exigido por el puesto convocado, preferentemente, por lo que existe una matización que evita el problema señalado.

Por último, el Real Decreto 364/1995 prevé en su artículo 45 unos **concursos específicos** en atención a la naturaleza de los puestos a cubrir, que se caracterizan por constar de dos fases; una primera de valoración de méritos y una segunda de comprobación y valoración de los méritos específicos adecuados a las características de cada puesto, a cuyo fin se pueden establecer la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas, que deberán especificarse necesariamente en la convocatoria.

La memoria se dice que *consistirá en un análisis de las tareas del puesto y de los requisitos, condiciones y medios necesarios para su desempeño, a juicio del candidato, con base en la descripción contenida en la convocatoria*. Por ello, el punto 2 del artículo exige la inclusión en la convocatoria de la descripción del puesto, con las especificaciones derivadas de la naturaleza de la función encomendada al mismo y la relación de las principales tareas y responsabilidades que lo caracterizan, fijando los méritos específicos adecuados a las características del puesto mediante la delimitación de los conocimientos profesionales, estudios, experiencia necesaria, titulación, en su caso, y demás condiciones que garanticen la adecuación para el desempeño del puesto. En la Comunidad Valenciana, vistos los puntos a indicar en la convocatoria, la cuestión de la memoria depende de que se incluya la misma, o no, en dicha convocatoria y al exigirse, también, la descripción del puesto, no se precisa una regulación tan específica como la del reglamento estatal, si bien la entrevista se circunscribe a la exposición y defensa de la memoria. No obstante, el artículo 20. 1 d) del Decreto 33/1999, también nos dice que la entrevista sirve para *contrastar la adecuación del perfil profesional y aptitudes del o la concursante y sus posibles iniciativas para el mejor desempeño de las funciones del puesto convocado*. En el ordenamiento estatal, inicialmente, se dice que la entrevista *versará sobre los méritos específicos adecuados a las características del puesto de acuerdo con lo previsto en la convocatoria, y, en su caso, sobre la memoria, pudiendo extenderse a la valoración de los méritos alegados*.

En orden a los aspectos de la gestión de personal en este campo de los concursos, la normativa prevé que las solicitudes contengan los puestos

o vacantes que se solicitan por orden de prelación o preferencia, de tal manera que permita, considerando la puntuación otorgada y la preferencia en la solicitud, el proceder a otorgar el destino al solicitante. También se prevé, por razones de convivencia familiar, que dos funcionarios interesados en concurrir a un mismo municipio, puedan condicionar sus peticiones al hecho de obtener ambos el destino en él.

Las cuestiones de gestión en materia de concursos no se circunscriben sólo a la confección de las convocatorias y el procedimiento de resolución del concurso y conformación de las Comisiones de Valoración y a su asistencia material y resolución del concurso. Quedan comprendidas todas las incidencias que puedan ofrecer los aspectos regulados en los artículos 48 y 49 del Reglamento y que se ocupan de la toma de posesión y destinos. La gestión de los concursos, realmente se ha complicado al referirse al puesto de trabajo y por la posibilidad de apertura a funcionarios de otras Administraciones, porque en un sistema estrictamente corporativo el concurso de méritos era realmente un concurso de *traslados* regido por la antigüedad como mérito casi exclusivo. En cambio, en la actualidad requiere baremos y puntuaciones en cada apartado, no siempre racionales ni proporcionadas y, en muchas ocasiones, sobre requisitos fijados, de forma irregular, por las propias convocatorias al margen de la clasificación del puesto y de las relaciones de puestos de trabajo y, por lo tanto, sin la base objetiva que requiere el ordenamiento.

De otro lado, para aquellos casos, en que la valoración no consiste en una aplicación de puntos de acuerdo con el baremo, sino que existe la

entrevista o la memoria, las cuales contienen aspectos propios de una prueba selectiva, que exigen de una apreciación subjetiva por cada miembro de la comisión de valoración, no sólo es que la motivación o su exteriorización queda reducida a una puntuación o nota concreta, sino que el artículo 47 del reglamento estatal sólo requiere como motivación de la resolución del concurso la referencia al cumplimiento de las normas reglamentarias y de las bases de la convocatoria, si bien se requiere que queden acreditadas en el procedimiento, como fundamento de la resolución, la observancia del procedimiento debido y la valoración final de los méritos de los candidatos. En conclusión, se reproducen en este procedimiento de provisión de puestos de trabajo los mismos problemas de motivación que se señalaron respecto de las pruebas selectivas. El problema de la motivación guarda, además, relación con las Comisiones de valoración, de las cuales se regula su composición, en el ordenamiento estatal, pero no se indica, aun cuando lo son, su carácter de órganos colegiados y por lo tanto sometidos al procedimiento establecido para ellos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que resultan esenciales las deliberaciones y el levantamiento de actas y, en su caso, los votos particulares de discrepancia sobre el criterio mayoritario, todo lo cual permite el control del acto administrativo correspondiente. El reglamento valenciano, en cambio, sí señala dicha condición de órganos colegiados y remite a dicha Ley para su sometimiento, cuestión que ofrece necesariamente una idea diferente de la motivación de las resoluciones u obliga a que las actas sí deban estar necesariamente motivadas adecuadamente, al menos cuando las calificaciones o puntuaciones otorgadas por los miembros de la comisión guarden sensibles diferencias.

El requisito para ser miembro de las Comisiones de valoración, en la Administración del Estado es el de pertenecer al Cuerpo o Escalas de Grupo de titulación igual o superior al exigido para los puestos convocados, con un mínimo de cuatro miembros y uno de ellos designado por el centro directivo al que corresponda la administración de personal y lo tres restantes por la autoridad convocante. La redacción del artículo 46 del reglamento estatal que aquí hemos resumido, permitiría la irracionalidad de que una comisión pudiera estar formada por personas no pertenecientes al Cuerpo cuyos puestos son objeto de convocatoria, pues es la titulación la que centra el requisito. En la Administración valenciana el sistema es similar, pero debiendo tenerse en cuenta que no se hace referencia a los cuerpos o escalas sino sólo a los puestos y áreas de conocimiento. Tampoco se garantiza la presencia de expertos o funcionarios con la experiencia y práctica concreta, sólo con o en el área de conocimiento, cuestión que en la administración general es más compleja que en la especial. Se prevé el asesoramiento de especialistas, cuestión ya valorada al abordar las pruebas selectivas. En definitiva, si bien la lógica exige que se nombren funcionarios de los cuerpos o escalas de los puestos convocados, o, en su caso, funcionarios con las experiencias concretas exigidas en los mismos, como la lógica nada tiene que ver con los intereses políticos, resulta que el sistema permite interpretaciones contrarias a dicha lógica.

Sólo queda añadir que se piense que, aun cuando la normativa siempre se refiere a la provisión de puestos en cuerpos y escalas, la regulación está efectuada pensando en los primeros, ya que las escalas

permiten por su organización en categorías y por la conexión entre sus puestos, que se regule la provisión de puestos a través de sistemas de *ascensos*, bien por simple antigüedad, bien mediante la acreditación de determinados conocimientos, títulos o superación de cursos específicos, y sin que se precise, por tanto, siempre de un sistema de concursos.

Sin embargo, aún existe un punto sobre el que cabe hacer referencia y es la experiencia habida en la Generalitat Valenciana que explico a continuación.

4.2.2.- Un concurso combinado(provisión-ingreso).

Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, no supuso la del personal especializado en el nivel directivo de la Administración estatal y supuso un incremento considerable de puestos de trabajo respecto de los existentes en la Administración periférica del Estado. Este hecho provocó una necesidad inmediata de personal que, de un lado, fue satisfecha por sistemas de contratación en la preautonomía o por transferencias voluntarias de personal del Estado y, con posterioridad, por sistemas de provisión al efecto, pero, salvo contados casos, las personas no tenían experiencia en administración pública de nivel directivo o propia de altos funcionarios en el nivel de conexión con la actividad política, propiamente dicha, y superior a la dirección de la gestión o ejecución. No era personal acostumbrado al análisis de políticas públicas o a su formulación e implementación. Todo ello, unido a, una vez consolidada la autonomía, una desconfianza respecto del personal existente, produce que los políticos o el escalón de directores generales

demanden el inmediato reclutamiento de personas con experiencia en gestión de empresas privadas, cuyos conocimientos en parte magnifican, y que creen que podrán resolver los problemas inmediatos. Esta demanda no se ajusta, por su inmediatez y finalidad de reclutar a personas concretas o determinadas, a los procedimientos y principios legalmente establecidos para ingreso y provisión, pero en cambio la necesidad de cubrir las funciones nuevas o antes inexistentes en la Administración periférica estatal es indudable, sobre todo cuando los expertos de la Administración central no se han transferido. El conflicto entre la perentoriedad con que se plantea la demanda y los principios de mérito y capacidad y derecho preferente de los funcionarios ya existentes para acceder a las vacantes, tenía posibles vías y procedimientos de solución, con respeto a los principios señalados. La solución o soluciones posibles partían, en primer lugar, de la estructura no corporativa de la función pública valenciana y el peso específico del puesto de trabajo en su organización. En segundo lugar, la movilidad entre el personal de las distintas Administraciones públicas había acentuado el sistema de concurso como una forma de ingreso en otra Administración, sin tener que realizar unas oposiciones propiamente dichas y hasta la Administración del Estado tenía que adoptar el sistema, aunque mantuviera que sólo existía un acceso a su Administración y no un ingreso en sus cuerpos de funcionarios, como ya hemos analizado. En tercer lugar, el concurso de méritos sin pruebas también es un sistema de ingreso regulado por la Ley, en el que no hay “exámenes” propiamente dichos. El resultado, para una persona no avezada en estos tecnicismos, era, o es, que el sistema “ concurso como ingreso o prueba selectiva “ y el “concurso como forma de provisión de puestos de trabajo” se confundían o costaban de distinguir. De otro lado, el

concurso de provisión de puestos de trabajo, tal como hemos analizado, resulta un requisito o procedimiento previo satisfactorio del derecho preferente de los funcionarios ya en activo sobre los recientemente seleccionados, pendientes de nombramiento, y definidor de los puestos de trabajo concretos a ofrecer a dichos ingresados y del carácter definitivo o provisional de su destino.

La solución que se adoptó fue la posibilidad de que se realizaran convocatorias para la provisión de un puesto de trabajo concreto y determinado o, en su caso, varios, y al mismo tiempo, para el caso de que el concurso quedara desierto por no existir funcionarios concurrentes o no reunir los requisitos precisos, que se convocara un concurso para reclutar personas con experiencias concretas, los cuales presentarían sus instancias o solicitudes, curriculum y méritos y, en su caso, realizarían las pruebas correspondientes. Esta segunda fase, sólo tenía lugar, pues, si en la primera no existía candidato a seleccionar. De este modo, la Administración al provocar la concurrencia podía defender que en su organización existían candidatos idóneos y no era precisa la segunda fase o, por el contrario, podía satisfacer la demanda y comprobar la idoneidad de las personas que desde el exterior pretendían su ingreso.

Como es natural, el procedimiento, formalmente correcto, tenía sus dificultades según los puestos de trabajo a cubrir; dificultades mayores en los puestos superiores de la Administración general o de directivos públicos, en el sentido conceptual que en otro tema determinaremos. En cambio, al igual que el concurso como forma de ingreso, este sistema resultaba más adecuado en los puestos de Administración especial o de

profesiones muy especializadas. También los problemas que se planteaban lo eran respecto de la comprobación de los conocimientos exigibles en torno a la administración pública en general y distintos de los propios del puesto, lo que requería la publicación de los programas correspondientes o áreas de conocimientos precisos y de la prueba exigible dirigida a la comprobación de los mismos. Cuestión que enlaza con otros problemas en la gestión del ingreso en las Administraciones públicas o del reclutamiento de personal en ellas, en especial con la posibilidad de establecer sistemas como el de habilitación previa, abierta y permanente que en su momento hemos descrito como posible objeto de investigación y aplicación.

El procedimiento no se admitía a través del sistema de libre designación que es objeto del punto siguiente.

4.2.3.-La libre designación.

La libre designación que configura el artículo 20 1 b) de la Ley 30/1984, por lo que respecta a la Administración del Estado, es un sistema que se reduce a los puestos de nivel superior y de engarce con el nivel político o a los puestos de confianza política. Inicialmente, el artículo realiza una muy general, vaga e imprecisa referencia, al decir que por este sistema *podrán cubrirse aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones*. Esta afirmación, sin el párrafo que le sigue, en una materia que constituye una reserva de ley, a tenor de la jurisprudencia constitucional, por sí sola y por remisión indebida, hubiera sido inconstitucional, desde mi punto de vista. Pero en el párrafo siguiente, limita la provisión por este

sistema a los *puestos de Subdirector general, Delegados y Directores regionales y provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo*. También esta indefinición final y remisión ofrecen problemas y han conllevado, por el mimetismo que ha producido la normativa de las Administraciones autonómicas y de la local, la extensión del sistema a muchos puestos de los niveles superiores e, incluso, de nivel medio, lo que plantea la cuestión del alcance de los términos y las expresiones “*carácter directivo*” y “*especial responsabilidad*” y que abordaremos un poco más adelante, tras describir los requisitos legales establecidos.

El artículo, también prevé un contenido para las convocatorias de libre designación, estableciendo que incluirán:

Denominación, nivel y localización del puesto.

Requisitos indispensables para desempeñarlo (precisando el Reglamento que dichos requisitos estén contenidos en la relación de puestos de trabajo)

La Ley exige un informe previo al nombramiento, emitido por el titular del Centro, organismo o unidad en que figure adscrito el puesto convocado, sin que se exponga su contenido, que debería entenderse circunscrito a los aspectos relativos a la selección o persona seleccionada, antes de su nombramiento por la autoridad correspondiente o convocante, dado que el artículo 51 del Reglamento atribuye la facultad de proveer los puestos de libre designación a los Ministros de los Departamentos de los

que dependan y a los Secretarios de Estado, en el ámbito de sus competencias. El artículo 54 se ocupa de los informes citados y exige también, en el caso de que el nombramiento vaya a recaer en funcionario destinado en Departamento distinto al convocante, un informe favorable de dicho departamento y para el caso de que no sea favorable, se prevé que el nombramiento pueda efectuarse previa autorización del Secretario de Estado para la Administración Pública. Cuando los nombramientos se refieran a los Directores de los servicios periféricos de ámbito regional o provincial, exige el informe del Delegado del Gobierno o del Gobernador Civil respectivamente, referencia que con la desaparición de dicho órgano debe entenderse hecha al órgano que le sustituye. Por último, si el funcionario a nombrar pertenece a un cuerpo o escala que tenga reservados puestos en exclusiva, se requiere informe del Ministerio al que esté adscrito el Cuerpo o Escala correspondiente.

Los problemas de gestión en este orden, al igual que en el caso de los concursos, giran en torno a los nombramientos y posesiones, pero presentan la particularidad de los informes descritos y la de los ceses en el nombramiento de libre designación, caso que requiere de una adscripción provisional, en la que hay que considerar el grado personal del cesado a efectos de atribuirle un puesto no inferior en dos niveles a dicho grado personal o, incluso, o iniciar un procedimiento para crear un puesto al efecto cuando no existe ninguno disponible, según resulta de la Resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de fecha 29 de noviembre de 1996. Este último sistema de aplicación en otros casos de ceses en situaciones especiales y reingresos, elimina una

compleja gestión de personal basada en la reserva de plazas o de puestos concretos, pero ofrece otros aspectos que no corresponde analizar aquí.

Se había dejado para un momento posterior el análisis del alcance que puede darse a las expresiones, utilizadas en el artículo 20 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, “*carácter directivo*” y “*especial responsabilidad*”, con el objeto de que se calibre la repercusión que el sistema de libre designación tiene sobre la función pública y su importancia en la estructura del Estado y, aun corriendo el riesgo de incrementar el contenido de este tema, pero con el fin de extender la materia de conocimiento y consulta de los estudiantes y teniendo en cuenta que se dirige a una carrera de ciencias políticas y administrativas, reproduzco, aquí también, entrecomillado parte de un trabajo ya citado y publicado por el INAP: *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación* (Páginas 70 a 76).

<< En principio, pues, la disposición estatal concreta el sistema como referido a los puestos directivos de contacto directo con el nivel político de la organización administrativa, si bien el inciso final del artículo introduce un factor de indeterminación pese a la referencia al carácter directivo, puesto que la dirección es consustancial a cualquier puesto del que dependen otros, y el calificativo de especial que acompaña a la responsabilidad también puede llevar a una ampliación de supuestos, por la vía de las relaciones de puestos de trabajo, contraria a la excepcionalidad del sistema, avalada incluso por el término “sólo” con que se inicia el precepto. De hecho, cualquier interesado puede ver las

relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones públicas para observar la realidad de dicha ampliación y de la subversión real del sistema, en principio encaminado a los puestos directivos y de especial responsabilidad, en un sentido que no comprende los puestos en los que se realiza gestión de procedimientos o asesoramiento o informe y asistencia técnica.

Hay que concluir, pues, que de las consecuencias y del examen más detenido, el inciso final del artículo por su indeterminación y remisión a las relaciones de puestos de trabajo infringe realmente la reserva de ley en la materia y que se encontraría en situación similar a otros preceptos que han sido considerados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 de 26 de junio.

Por lo que hace a la Comunidad Valenciana, ordenamiento comunitario que por residencia y profesión me afecta, la solución adoptada nos muestra cómo el sentido que mantiene el reglamento del Estado queda aún más difuminado, en cuanto el artículo 20.1 b) dice que *se cubrirán por este sistema los puestos de nivel veintiocho y superiores, los secretarios o las secretarias de los altos cargos y los puestos singulares que así figuren en las relaciones de puestos, en razón a su carácter directivo o especial responsabilidad*. Es decir, el legislador considera directivos y de especial responsabilidad a todos los puestos de un nivel determinado; por tanto, no en virtud de la existencia de un complemento específico que retribuye las especiales características del puesto: nivel de responsabilidad, volumen y dimensión de la estructura que dirige, especial preparación técnica; experiencia exigible, etc. Solamente se basa en el nivel del complemento

de destino y, con ello, incluye a los puestos que no son directivos y que su responsabilidad no sea especial, sino la normal derivada del propio puesto de trabajo o de la preparación técnica en sí. De este modo, en la Comunidad Valenciana, por ejemplo, se han incluido como de libre designación puestos tan significativos como los jefes de los servicios o áreas jurídicas de las Consellerías. De otro lado, en contradicción con el sistema general que implica un análisis de puestos de trabajo para su clasificación y para la conformación de las relaciones, en el caso de los niveles 28 el legislador se convierte en clasificador y, por el contrario, en los puestos que deja al criterio del clasificador determinarlos o no como de libre designación, no entra a considerar cuál es el alcance de la *especial responsabilidad*, ni se preocupa del mandato constitucional de fijar o establecer las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones que requieran de la objetividad. Si, como es la realidad, sin necesidad de que se pruebe en este trabajo, las relaciones de puestos de trabajo carecen del substrato técnico previo de un adecuado análisis y clasificación de aquéllos y con motivación y razonamiento, se comprenderá que no existen garantías en el sistema de que los resultados no sean el juego de una presión del nivel político sobre el de gestión⁶. De otro lado, es suficiente con atribuir un nivel 28 a un puesto de trabajo para convertirlo en de libre designación.

⁶ La carencia de un verdadero substrato técnico en las relaciones de puestos de trabajo de trabajo fue puesta de relieve por el trabajo de **Gutiérrez Reñón, Alberto** y **Labrado Fernández, Manuel**, *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración Pública*; Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 1988.

Lo verdaderamente importante, según las bases de la Ley 30/1984 de Medidas para la reforma de la Función Pública, en su artículo 20.1 b), para calificar un puesto de trabajo como de libre designación era la naturaleza de sus funciones, así como el carácter excepcional del sistema. Es decir, las funciones a realizar son las que determinan el sistema de designación y el Estado recoge unos puestos de trabajo concretos y orienta señalando que debe ser en puestos de carácter directivo y de especial responsabilidad.

Otras decisiones adoptadas, por las que los nombramientos recaen en personas sin experiencia, incluso recién ingresadas, evidencian que realmente el sistema de libre designación es un sistema de confianza puro y duro, salvo que se refiere a personas que sean funcionarios, por el cual el nivel político de la organización puede controlar cualquier actuación en los niveles superiores de la organización administrativa en todos sus aspectos, quizá bajo el fundamento de que el nivel político dirige al administrativo. La principal de las decisiones en este sentido es la que se refleja en el artículo 58 del antes citado Reglamento estatal, que clara y taxativamente, en su punto 1, dice: *Los funcionarios nombrados para puestos de trabajo de libre designación podrán ser cesados con carácter discrecional*, si bien sólo es reflejo de lo establecido en el artículo 20.1 e) de la Ley 30/1984, que prevé la remoción con carácter discrecional. Pero el reglamento, para rematar, pasa a limitar el contenido de la motivación que para los actos discrecionales exige el artículo 54.1 f) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y dice: *La motivación de esta resolución se referirá a la competencia para adoptarla*. La misma solución técnica adopta, por ejemplo, el artículo 29. 1 del Decreto 33/1999 del Gobierno Valenciano

que aprueba el Reglamento de Selección, Provisión de Puestos de Trabajo y Carrera Administrativa del Personal comprendido en el ámbito de la Ley de la Función Pública Valenciana, si bien en el procedimiento de la libre designación regulado en el artículo 28 se establece una Comisión de selección con facultades de propuesta no vinculante y una resolución de adjudicación motivada.

Es decir, según, el reglamento, basta con señalar que se es competente para adoptar el cese, sin dar o exponer las razones reales del mismo. Ello ocurre, pues, en un sistema que según a Ley se incluye en el de mérito y capacidad y que, por tanto, en la designación no puede considerarse discrecional absoluto, sino limitado por dicho principio constitucional, aplicable directamente al sistema de provisión de puestos de trabajo, como es lógico y como reiterada jurisprudencia constitucional y judicial ha puesto de manifiesto. Este inciso final del artículo 58.1 del Real Decreto 364/1995 es claramente ilegal e inconstitucional, desde mi punto de vista, pero evidencia las verdaderas connotaciones subyacentes en el sistema o su desviación manifiesta del verdadero fin que pueda ser su origen.

Hemos dicho que el sistema de libre designación es un procedimiento que por mandato constitucional se incluye dentro del sistema de igualdad, mérito y capacidad; es decir, no puede considerarse que lo excluye, pues se trata del acceso a funciones públicas y la jurisprudencia ya ha señalado que en él se incluyen no sólo los procedimientos o pruebas selectivas de ingreso, sino también los procedimientos de provisión de puestos de trabajo. El hecho de que éstos

se dirijan a realizar una selección entre personal que ya es funcionario y para puestos de trabajo concretos y determinados, no puede eliminar que para cada puesto sea seleccionada la persona con más mérito y capacidad y que, por lo tanto, en principio, mejor lo va a desempeñar. No puede pretenderse que por ser un proceso entre funcionarios, no sea ya menester atender al principio constitucional y que cualquiera pueda desempeñar cualquier puesto de trabajo. Por obvio, la jurisprudencia ya ha dejado sentado que el principio de mérito y capacidad rige para la provisión de puestos de trabajo y, en definitiva, en la libre designación.

Por ello, cabe preguntarse, ¿de qué modo puede conciliarse una libre designación con un sistema de mérito y capacidad y, también, un sistema de libre remoción arbitrario con la exigencia constitucional de objetividad y con el derecho a la permanencia? La Ley no nos explica la razón del sistema, como tampoco lo hacían la Ley de Bases de 1963 y su Texto Articulado de 1964, si bien éste hacía depender la clasificación de un puesto como de libre designación de una decisión de la Comisión Superior de Personal y la Ley vigente de las relaciones de puestos de trabajo, previa, como hemos visto, la determinación legal de unos puestos concretos y de la exigencia de un carácter directivo y de una “especial” responsabilidad. Como estos últimos conceptos son ambiguos y susceptibles de interpretaciones más o menos restrictivas o laxas según los casos, es la determinación directa de la Ley la que puede arrojarnos alguna luz. Así el artículo 20.1.b) directamente sólo calificaba como de libre designación a los puestos de Subdirector General, Delegados, Directores regionales o provinciales y Secretarías de altos cargos. Algunos de estos puestos considerados, en ocasiones, de nombramiento por Decreto, son puestos que

también se han considerado como de confianza, lo que los confunde con los puestos de empleo eventuales, incluso en cuanto entre los de libre designación se consideran las Secretarías de altos cargos, que pueden cubrirse por dicho tipo de personal eventual, según los casos. Lo que se evidencia, en definitiva, es que se trata de puestos de contacto directo con el nivel político de la organización de la Administración correspondiente. Del carácter directivo o de la especial responsabilidad como conceptos ya se ha referido su ambigüedad, pero se debe considerar que, dado el carácter excepcional del sistema de libre designación, en cuanto la propia Ley considera el sistema normal el concurso, la interpretación de éstos conceptos no puede hacerse extensa y las únicas pautas que concreten la restricción deben o pueden ser:

a) una conexión directa con el nivel político, sin que pueda extenderse a puestos que no la tengan, de modo que realmente se circunscriba a aquellos puestos que pueden considerarse como el equipo de apoyo más directo a un alto cargo y de conexión con planes y programas políticos y administrativos concretos.

b) una responsabilidad relacionada con la especial situación de conexión con el señalado nivel político y que no es exclusivamente técnica, sino que adquiere matices políticos y de resultados.

En cualquier caso, deben quedar excluidos aquellos puestos de trabajo que tienen como competencia el informe o la propuesta en un procedimiento administrativo, que constituyan garantía de la aplicación correcta del ordenamiento jurídico o de una aplicación o concepto técnico

o profesional. Tampoco puede extenderse el concepto del “carácter directivo” o de la “especial responsabilidad” a puestos de trabajo de simple gestión administrativa.

Es decir, la libre designación y el concepto de confianza que se le une, solamente pueden tener una justificación legal y organizativa en la creación de equipos que estén conformados no sólo en una base técnica de mérito y capacidad, sino también en una base de especializaciones concretas o disposiciones favorables a determinados programas o políticas públicas o al conocimiento y relación con el cargo público. Por tanto, el sistema es de mérito y capacidad, en cuanto se establece la concurrencia, pero no se sujeta a un rígido sistema baremado y de puntuaciones concretas, sino que dentro de un margen, entre personas de un nivel superior, se puede preferir aquél que más consonancia ofrece con el nivel político consiguiente. Sistema arriesgado, que precisa, igualmente, de gran objetividad, para no caer en las discriminaciones prohibidas por el artículo 14 de la Constitución. Pero sobre todo precisa que la motivación, tanto del acto de nombramiento como el de cese, sea mucho más concreta y específica que la prevista por el artículo 58 del Real Decreto 364/1995, de modo que, en su caso, permita el control de legalidad, que deberá circunscribirse a determinar si el sistema de mérito y capacidad o el de objetividad se ven afectados. Este último, sobre todo, en cuanto al control de las remociones en el cargo. Si bien hay que convenir que el problema es claro, en cuanto cualquier motivación puede no ser acorde con la realidad y en cuanto la prueba de ello es siempre muy difícil, todavía más cuanto el propio sistema trata de proporcionar una determinada movilidad basada en

conceptos como los que hemos analizado y en cuanto, en el fondo, se abre paso una cuestión de confianza.

En resumen, se nos muestra una conexión mayor y más evidente con la conformación de políticas públicas y la dirección del resto de funciones administrativas que señala Baena del Alcázar, el cual nos evidencia la conexión de estas funciones administrativas con la existencia de un interés público y, en consecuencia, para mí, con una función pública, cuando resume del siguiente modo: *son novedades rigurosas de nuestro tiempo la necesidad de prestar apoyo a la decisión política dada la creciente complejidad si no de la decisión misma de sus consecuencias, y la satisfacción de la demanda de una correcta prestación de servicios y realización de actividades positivas. Pero es claro que además hay que tener en cuenta la función de mantenimiento, a veces considerada esotérica, que se encuentra en íntima conexión con las demás.*

La percepción vulgar se ha centrado hasta ahora en la regulación y control, que era propia de la Administración liberal y ha sido estudiada por los juristas desde la localizada perspectiva de la relación jurídica y la garantía. Sin embargo, los mismos juristas son conscientes hace mucho tiempo de que las Administraciones modernas realizan actividades que no encajan en el esquema de regulación y el control ni siquiera a través del mecanismo conceptual del servicio público, las más de las veces gestionado por concesionarios.

En todo caso se impone un desplazamiento de la atención hacia la eficacia de la decisión conformadora que requiere el funcionamiento correcto de la Administración. Estamos en definitiva cuando se trata de este funcionamiento ante una cuestión política, que requiere la actuación

*de especialistas de alto nivel. Por ello no puede aceptarse la coartada demagógica de la reforma de la ventanilla. No se trata, como cuestión candente, de que se lleve a cabo de modo más rápido la tramitación de ciertos documentos (con ser esto deseable sino de que se hagan las previsiones adecuadas para que se presten correctamente los servicios)*⁷. Vemos, pues, que, aun cuando consideremos en este campo la posibilidad de aplicación del sistema de libre designación, considerado dentro del mérito y capacidad, no dejan en él de ejercerse funciones públicas o, si se quiere, de aparecer la necesaria existencia de garantías, si bien en orden a la eficacia de principios de exigencia constitucional e intereses públicos. También se nos manifiesta la necesidad de que los encargados sean especialistas de alto nivel, lo que otorga más importancia al procedimiento de selección de este personal y a la motivación de las decisiones al respecto. Además no hemos de olvidar que en estos niveles, sin perjuicio de la participación de los funcionarios de secretarías generales técnicas o servicios jurídicos en su caso, se establece la conexión de las decisiones políticas, técnicas o conformadoras con su traducción en normas jurídicas. En definitiva, de una u otra forma, se acaba influyendo en el ordenamiento y sistema jurídico.

Ocurre, sin embargo, que se plantea aquí un difícil problema y una situación confusa, quizá voluntariamente establecida. Se trata de una afirmación continuada de necesidad de reforma de la función pública, en la que el acento se pone en la necesaria conformación de “servidores

⁷ La cita está extraída de la p. 284 del *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I*, Op. cit., del capítulo X dedicado a las funciones administrativas.

públicos”, argumentada sobre la mala atención al público o, como dice Baena del Alcázar, en “reformas de ventanilla”, cuando lo que realmente se pretende es bien extender el régimen de confianza, bien ofrecer contrataciones privadas en campos tradicionalmente propios de la función pública, basándose en una pretendida ineficacia, bien en extender el número de cargos políticos, bien en eliminar el concepto de funcionarios públicos, para bajo la denominación de “servidores públicos” formar realmente un equipo de personas de confianza al servicio del político, en puestos de trabajo que requieren de funcionarios profesionales y altos especialistas. De este modo, y paradójicamente, bajo la exigencia del carácter directivo y la especial responsabilidad, se elimina uno y la otra, se desprofesionaliza la función y se dejan de garantizar plenamente los intereses públicos, para garantizar el servicio único y exclusivo a la voluntad del cargo político. En una palabra, desaparece la Administración como poder y como actividad profesional y permanente, memoria histórica y técnica y soporte de los Gobiernos, cualquiera que sea su signo político.

Las cuestiones que presenta la libre designación, pues, se orientan a la eficacia de las decisiones administrativas, pero también presentan repercusiones respecto a la garantía de Derecho administrativo que supone el ejercicio de funciones públicas, incluyendo las garantías respecto de las políticas públicas, sobre las bases conceptuales que se han señalado y, por ello, la reflexión siguiente la realizamos en orden a los problemas que presenta la declaración de la necesaria objetividad en dicho ejercicio, ya analizada, y el principio de jerarquía.>>

La importancia de la cuestión, pues, es evidente y al afectar al sistema jurídico e institucional, acaba afectando al sistema judicial que ve recargada en exceso su función de control de la actividad administrativa. El estudiante interesado puede ver el libro *La balada de la Justicia y la Ley* de **Alejandro Nieto**, de Editorial Trotta, para, junto con lo antedicho, comprender que el asunto analizado no es baladí, ni sólo una cuestión de relación de empleo o de carrera funcional.

Pero, de otro lado, la libre designación conlleva una serie de problemas de gestión en el momento del cese de los libremente designados. Al efecto, lo primero que hay que señalar para comprender la incidencia de la libre designación en la gestión de personal es que los puestos así clasificados, lo son, además, de atribución indistinta; es decir, se atribuyen a distintos cuerpos de funcionarios o a favor de todos los de la Administración del Estado, si bien, normalmente, de los denominados superiores. En la Administración valenciana se pueden atribuir indistintamente al denominado Sector de Administración general o al de Administración especial, división equivalente a la distinción entre cuerpos generales y cuerpos especiales. Lo que dada la identificación con el nivel directivo, quiere decir que para dicho nivel sirve cualquier funcionario superior, sea cual sea su calificación técnica. Una clasificación general de este tipo, para mí, evidencia que se ha hurtado el sistema de análisis del puesto concreto, pues lo más que puedo admitir es que un puesto de nivel directivo pueda ser desempeñado, según el modelo organizativo que se adopte, por un administrador general o por un funcionario de un cuerpo especial concreto. Esta cuestión, se producía ya en la aplicación y

desarrollo material de la legislación de 1964 y es un problema heredado de aquellas fechas.

Sea como sea, adscripción doble o múltiple, los puestos de trabajo clasificados de libre designación no pueden, en consecuencia, constituir puestos o plazas de un determinado cuerpo de funcionarios a efectos del cálculo de vacantes a cubrir por las pruebas selectivas de ingreso en la función pública y tienen que quedar excluidas de dicho sistema selectivo, lo que implica que no sean consideradas vacantes a dichos efectos. Y ello es así, como es lógico, por la simple múltiple y varia adscripción, de modo que, en las denominadas plantillas de cuerpo, el puesto no puede formar parte de ninguna de ellas. Por ello, el cesado en el puesto de libre designación tiene que volver a un puesto de la plantilla de su cuerpo, ya que al cesar no queda, técnicamente, en la situación de expectativa de destino, ni puede, por tanto, pasar a la situación de excedencia forzosa, sólo procedente en los casos de reasignación de efectivos, según el artículo 12 del Real Decreto 365/1995, de Situaciones administrativas de Funcionarios Civiles del Estado, correspondiéndoles en cambio la adscripción provisional a un puesto de su Cuerpo o Escala hasta que obtengan otro definitivo, según el artículo 58.2 del Real Decreto 364/1995. Ello obliga, pues, a tener siempre puestos vacantes para proceder a esta adscripción provisional. Incluso, la Administración del Estado, en los casos de ceses por libre designación y, en ausencia de vacante, ha regulado en Resolución de 15 de febrero de 1996, de las Secretarías de Estado de Administración Pública y de Hacienda, un sistema de creación de puestos de trabajo al efecto (Punto III; reglas 2.1 c) y 2.2 c) Esta solución realmente le libera de un complicado procedimiento de control de vacantes

para evitar que por un error no pudiera volver a su habitual función y profesión un funcionario cesado en libre designación y acalla posibles reivindicaciones de derechos subjetivos o adquiridos.

No expondremos aquí todas las cuestiones que se relacionan con la irracionalidad del sistema, con los problemas en el desarrollo de la Administración general o de la inexistencia de un cuerpo de directivos públicos, y tampoco analizaremos las consecuencias que en la estructura orgánica y funcional puede producir la opción que se realice en la elección del libremente designado, según se trate de un generalista o un especialista o según cual sea su especialización. Se trata de evidenciar que la libre designación afecta también, en la gestión de personal, a la situación de los funcionarios que cesan o son “libremente removidos”, pues, dependiendo del sistema que se adopte debe preverse su recolocación. En resumen, el sistema obliga a que los puestos de libre designación no formen parte de la plantilla o plazas de un cuerpo de funcionarios, sino que sean simplemente eso: puestos de trabajo, que no pueden ser objeto de oferta para ingreso en la función pública, o mejor dicho que no pueden formar parte del cálculo de las vacantes a ofrecer en las pruebas selectivas de un cuerpo o categoría determinada de funcionarios.

Pero, del mismo modo, el funcionario de un cuerpo que accede a un puesto de libre designación no puede dejar una vacante, en su cuerpo o categoría, al efecto del ingreso de un nuevo funcionario; por ello, en el cuerpo o en los puestos de su categoría siempre debe quedar un número de puestos, equivalente al número de funcionarios en puestos de libre designación, digamos “congelados” y sin posibilidad, por tanto, de entrar

en el cálculo de vacantes a efectos de pruebas selectivas de ingreso. Además, esta “congelación” podría resolverse mediante la reserva del puesto concreto que deja el funcionario para pasar a uno de libre designación o, en cambio, simplemente, mediante la reserva de uno indeterminado, dentro del cuerpo o de la clase correspondiente. Cualquiera de las decisiones que se adopte tienen repercusión en la gestión de personal, pero también en la carrera administrativa de los funcionarios públicos y las consecuencias, en algunos casos, llega a ser la quiebra del sistema de provisión y la práctica anulación del procedimiento de los concursos de méritos.

Explicando aún más la situación, debemos precisar que la que hemos denominado como congelación obedecería a la necesidad de recolocación de los cesantes en puestos de libre designación en otro puesto, pero si bien el puesto que el nombrado por libre designación venía ocupando no debe ser considerado vacante a efectos de ingreso en la función pública, sí debe ser considerado como tal a efectos de provisión de puestos de trabajo, en su caso por concurso. Ello, en cuanto, se debe facilitar la carrera del resto de funcionarios. Lo que no existe desde el punto de vista del sistema de provisión, ni legal ni reglamentariamente, es una reserva del puesto conseguido por concurso para aquellos funcionarios que acceden a un puesto de libre designación en tanto ocupen éste. De este modo, el sistema adoptado generalmente, es el que viene especificado en el artículo 58.2 del Real Decreto 364/1995, de manera que *los funcionarios cesados en un puesto de libre designación serán adscritos provisionalmente a un puesto de trabajo correspondiente a su Cuerpo o Escala no inferior en más de dos niveles al de su grado personal en el mismo municipio, en tanto no*

obtengan otro con carácter definitivo, con efectos del día siguiente al de la fecha del cese y de acuerdo con el procedimiento que fije el Ministerio para las Administraciones públicas. El Decreto 33/1999 del Gobierno Valenciano, establece similar criterio en su artículo 29.2.

De otro lado, el artículo 63, del reglamento estatal, regula las adscripciones provisionales, contemplando el caso de ceses en las libres designaciones y también el de los ceses en un puesto de trabajo obtenido por concurso. De la legislación valenciana se deduce que los nombramientos provisionales son posibles por las mismas causas señaladas de ceses en puestos de libre designación o remociones de los de concurso.

La situación devino tan compleja que el Estado, como ya hemos dicho, ha regulado la asignación de puesto de trabajo a los funcionarios cesados en puestos de libre designación o a los removidos de puestos obtenidos por concurso o cuyo puesto se haya suprimido, en la Resolución de las Secretarías de Administración Pública y de Hacienda, de 15 de febrero de 1996, en la que se prevén distintas soluciones, cuando no existe puesto idóneo disponible, que oscilan desde el mantenimiento de retribuciones al nivel que le debe corresponder al funcionario cesado hasta el sistema de creación de puestos “ad hoc”, que ya hemos tratado.

Esta última solución, de creación de puestos de trabajo con la única razón de colocar y retribuir a los cesados en puestos de libre designación, supone un aumento o modificación de plantillas por razones ajenas a las reales necesidades de la Administración pública, si bien exime, en realidad, a ésta de tener que seguir un complicado procedimiento para mantener las

plantillas y las reservas de puestos necesarios, tal como hemos expuesto. De otro lado, soluciona problemas retributivos, si bien puede crear otros funcionales o dar lugar a los denominados “cementorios de elefantes” con un conjunto de personas que pueden estar desaprovechadas o, como veremos, de otras que han superado, administrativamente o en su carrera y nivel, sus reales capacidades prácticas y de formación.

Los nombramientos y adscripciones provisionales serán aún objeto de análisis en otro apartado.

4.3.- REASIGNACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS

La Ley 30/1984 prevé en su artículo 20 destinado a regular la provisión de puestos de trabajo la denominada **reasignación de efectivos** como procedimiento para el caso de supresión de puestos de trabajo como consecuencia de un Plan de Empleo, suponiendo el destino del titular del puesto suprimido a otro puesto de trabajo, aplicando criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación experiencia y antigüedad que deben concretarse en el propio Plan, siendo la adscripción efectuada de carácter definitivo.

Desde el punto de vista de la gestión de personal, la adscripción se presenta como un procedimiento posterior al Plan como elemento previsor y decisor, que tiene su regulación en el punto 3 del artículo 60 del

Reglamento, que presenta dos fases: una, en la que en los seis meses siguientes a la supresión del puesto, el Subsecretario del Departamento de destino del funcionario afectado debe reasignarle a un puesto o, cuando se trate de cuerpos o escalas con reserva de puestos en exclusiva, en el caso de funcionarios a ellos pertenecientes, la reasignación debe realizarla la autoridad de que dependan dichos cuerpos o escalas. Si en estos seis meses no se obtiene destino, en segunda fase, el Secretario de Estado para la Administración Pública, en el plazo máximo de tres meses, puede reasignar a un puesto en otro Departamento ministerial, en las mismas condiciones establecidas en la primera fase. En estas fases la reasignación tiene carácter obligatorio o forzoso para puestos en el mismo municipio y voluntario para puestos en municipio distinto.

Si tras las anteriores fases no se ha obtenido puesto, los funcionarios en dicha situación son adscritos mediante listas específicas al Ministerio para las Administraciones públicas, en situación de expectativa de destino, y la Secretaria de Estado para la Administración pública puede reasignarlos a otros Ministerios y sus Organismos adscritos, en puestos de similares características a los que tenían, constituyendo la reasignación el reingreso al servicio activo.

El otro aspecto de gestión que se presenta es la tramitación de indemnizaciones en los casos de cambio de residencia.

Frente a esta figura el Reglamento regula en el artículo 59 otra a la que denomina **redistribución de efectivos** que no tiene su razón de ser en los planes de empleo y que tiene en cuenta las necesidades del servicio y

parte de la distinción entre puestos singularizados y no singularizados y que tiene por objeto eludir en casos sencillos procesos de concurso y facilitar la gestión y la dirección del trabajo en las unidades administrativas.

La figura y la distinción parte de que las relaciones de puestos de trabajo, en determinados casos y en órganos administrativos o unidades, no describen los puestos uno a uno y con una denominación específica y singularizada, sino que los agrupan con su denominación común, describiendo en todo caso sus funciones genéricas, de modo que las tareas que puedan distinguir unos de otros no tienen su razón de ser en una condición intrínseca del puesto sino en el reparto de tareas por el jefe, sin existencia de distintas responsabilidades o niveles. Así, en una unidad puede figurar sin singularizar, por ejemplo, un grupo de 30 auxiliares.

En casos como éste el artículo 59 citado, en su punto 1, dice: *Los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos no singularizados podrán ser adscritos, por necesidades del servicio, a otros de la misma naturaleza, nivel de complemento de destino y complemento específico, siempre que para la provisión de los referidos puestos esté previsto el mismo procedimiento y sin que ello suponga cambio de municipio.*

Son puestos no singularizados aquellos que no se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones.

El puesto de trabajo al que se acceda a través de la distribución de efectivos tendrá asimismo carácter definitivo, iniciándose el cómputo de los dos años a que se refiere el art. 41, 2 de este reglamento desde la fecha

en que se accedió con tal carácter al puesto que se desempeñaba en el momento de la redistribución.

Por tanto, la distribución de efectivos permite, contando con el motivo de las necesidades del servicio, el cambio de puesto de las personas ocupantes de puestos no singularizados; cambio posible, incluso, entre distintos departamentos, pero sin cambiar de municipio. Antes de la denominación o expresión actual de puestos no singularizados las referencias en estos casos se hacían a *puestos base*, expresión que circunscribía el sistema, prácticamente, a los *puestos de entrada* o de inicio de una carrera.

Los órganos competentes para efectuarla cambian según se trate de una reasignación interdepartamental (Secretaría de Estado para la Administración Pública), de un solo Departamento (Subsecretario), de un Organismo autónomo (Presidente o Director), o del ámbito provincial o autonómico (Subdelegados o Delegados del Gobierno)

El Reglamento en su artículo 61 también prevé, en consonancia con la redistribución de efectivos, bajo la denominación de *Movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo*, que los Departamentos ministeriales, Organismos autónomos y Entidades gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social puedan adscribir puestos de trabajo no singularizados y de sus funcionarios titulares a otras unidades y centros. Presenta pues la previsión un matiz respecto a la redistribución, al poner el acento en los puestos de trabajo más que en los efectivos o personas, si

bien el cambio de adscripción afecta al titular del puesto por lo que guarda mucha conexión con la redistribución.

El artículo también, en su punto 3, arbitra una solución más para facilitar a la Administración la redistribución de puestos y efectivos o reestructuraciones orgánicas, en cuanto posibilita en el marco de los Planes de Empleo que puedan promoverse concursos de provisión de puestos de trabajo dirigidos a cubrir vacantes en centros y organismos identificados como deficitarios en medios de personal, dirigidos a funcionarios procedentes de áreas o servicios considerados como excedentarias, de modo que la obtención por el funcionario de un puesto de trabajo a través del concurso implica la supresión del puesto que venía ocupando.

La Comunidad Valenciana regula este sistema en el artículo 21 del texto refundido de la Ley de la Función Pública y en el 30 del Decreto 33/1999, en relación directa con los planes de empleo y como competencia de la Dirección General de la Función pública.

Como se ve las figuras aquí analizadas tienen en común el constituir elementos a favor de la Administración para reorganizar sus servicios,

4.4.- ADSCRIPCIONES PROVISIONALES Y COMISIONES DE SERVICIO.

Agrupamos las dos figuras en virtud de su limitación temporal, aun cuando sus bases y características son diferentes.

La **adscripción provisional** a un puesto de trabajo es una previsión normativa para los casos de remoción o cese en un puesto obtenido por concurso o libre designación, o por su supresión o en el caso de reingreso al servicio activo de los funcionarios que no contaban con una reserva de puesto. Las implicaciones en el caso de libre designación ya han sido ampliamente expuestas, por lo que ahora se exponen sólo las líneas generales del sistema.

En general, pues, la adscripción provisional, es tal, en cuanto que el destino no se obtiene por el sistema preferente y normal de provisión que es el concurso que garantiza la concurrencia y el principio de mérito y capacidad, por lo que hay que otorgárselo con carácter provisional y hasta que obtenga un puesto con carácter definitivo por dicho sistema del concurso. La adscripción provisional que conecta, pues, con la existencia de un nombramiento en un destino provisional, corresponde también en el caso de personal recién ingresado cuando no es nombrado en vacantes definitivas, sino todavía sujetas a circular u ofrecer al personal en activo.

La remoción en un puesto obtenido por concurso constituye una previsión del artículo 50 del Reglamento y un supuesto distinto de los casos de Planes de Empleo, en este caso la remoción tiene origen en una alteración del contenido del puesto de trabajo derivada de una modificación realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo. Alteración que debe determinar la modificación de los supuestos, bases o requisitos de la convocatoria que fijó el procedimiento en el que el funcionario obtuvo el puesto de trabajo, lo que debe llevar implícita la incapacidad para desempeñar el puesto en su nuevo diseño.

El supuesto también comprende el caso de un rendimiento insuficiente del funcionario en el ejercicio de su función o que signifique su falta de capacidad para el desempeño del puesto, que no comporte inhibición y que le impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto. Es decir, no deben existir motivos para iniciar un expediente disciplinario y la incapacidad, en principio, debe ser técnica, si bien el artículo permite comprender también los casos que tengan una base física, siempre que no proceda una jubilación por incapacidad.

El tercer caso en el que procede la adscripción provisional es el del reingreso al servicio activo y conforme a la previsión efectuada en el artículo 62.2 del Reglamento. Son los casos en que el reingreso no se efectúa a través del sistema de concurso y se otorga un puesto provisionalmente hasta su convocatoria para provisión definitiva, la cual debe realizarse en el plazo máximo de un año, viniendo el funcionario reingresado obligado a concursar.

Ya se ha apuntado la existencia de nombramientos provisionales para los recién ingresados de carácter, pues, coincidente con la figura de la adscripción provisional.

La **comisión de servicios**, es una figura que comprende tres supuestos recogidos en los artículos 64, 65 y 66 del reglamento y que son la comisión de servicios de carácter voluntario o forzoso, las misiones de cooperación internacional y la atribución temporal de funciones, cuya característica común es la temporalidad.

El primer caso o **comisión de servicios, propiamente dicha**, obedece a la necesidad inaplazable o en la urgencia de cubrir una vacante, en cuyo caso puede destinarse con **carácter voluntario** a un funcionario que reúna los requisitos del puesto establecidos en las relaciones de puestos de trabajo. Con **carácter forzoso**, la norma prevé que pueda realizarse la comisión en el caso de haberse declarado desierta una vacante en un concurso de provisión, siendo urgente la misma, siendo posible destinar con carácter forzoso *al funcionario que preste servicios en el mismo Departamento, incluidos sus Organismos autónomos, o Entidad Gestora de la Seguridad Social, en el municipio más próximo o con mejores facilidades de desplazamiento y que tenga menores cargas familiares y, en igualdad de condiciones, al de menor antigüedad.*

Estas comisiones tienen un plazo máximo de duración que es el de un año, prorrogable por otro en el caso de no haberse cubierto con carácter definitivo, siendo, en consecuencia, una obligación incluir la vacante en la primera convocatoria de provisión que corresponda. También el funcionario comisionado tiene como garantía la reserva de su puesto de trabajo, si bien se establece que percibirán las retribuciones del puesto de trabajo que realmente desempeñan.

Realmente, la figura que más controversia puede suscitar es la comisión de servicios de carácter voluntario, pues, puede dar lugar a la provisión de puestos sin la publicidad debida y sin que se establezca un sistema o procedimiento para ello, siendo así que los servicios prestados en

esta situación pueden resultar computables a efectos del grado personal o carrera administrativa.

Las comisiones en **programas o misiones de cooperación internacional**, conforme a los criterios establecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores, se confieren por los Subsecretarios de los departamentos ministeriales a favor de funcionarios destinados en los mismos, para participar en aquéllas al servicio de Organizaciones internacionales, Entidades o Gobiernos extranjeros, siempre que conste el interés de la Administración. La resolución del Subsecretario debe determinar con cargo a qué puesto se recibirán las retribuciones, si con cargo al de origen o al puesto a desempeñar. Se establece un plazo de seis meses, salvo casos excepcionales.

Finalmente, la **atribución temporal de funciones** se configura como una situación excepcional por las que los Subsecretarios pueden encargar temporalmente a un funcionario *funciones especiales*, entendiéndose como tales funciones que no estén asignadas específicamente a puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo. Y ello, porque, en el caso de estar asignadas, habría que acudir a los sistemas normales de provisión del puesto. En consecuencia, debe entenderse que dichas funciones especiales suponen el ejercicio de una actividad técnica o basada en experiencias y conocimientos singulares y particularizados en la persona comisionada.

El supuesto también contempla la *realización de tareas que, por causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no*

puedan ser atendidas con suficiencia por los funcionarios que desempeñen con carácter permanente los puestos de trabajo que tengan asignadas dichas tareas. En dicho caso se perciben las retribuciones de trabajo del puesto de origen o de destino definitivo, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan por razón del servicio.

El artículo 69 del Reglamento contempla el caso de comisiones de servicio en la Comunidades Autónomas de hasta dos años de duración, con retribución por parte de éstas conforme al puesto que se desempeñe. Estas comisiones se producen a petición de las Comunidades Autónomas.

4.5.- PERMUTAS.

La permuta es una fórmula de provisión de puestos de trabajo, que ha sido calificada por la Dirección General de la Función Pública, en 11 de noviembre de 1992, en respuesta a una consulta, como un sistema residual y de restringida aplicación, al que le son, por tanto, igualmente de aplicación todos los condicionantes y límites impuestos a la movilidad a través del concurso. Lo que en definitiva viene a decir es que serían de aplicación para la obtención de una vacante por permuta las mismas condiciones que se exigirían en el caso del concurso.

No obstante, lo cierto es que con ligeras variaciones, en la materia continúa vigente el artículo 62 de la Ley de Funcionarios de 1964, en el que su punto 1 establece que *el Subsecretario, en su Departamento, y el Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, si se trata de Ministerios distintos, podrán autorizar excepcionalmente permutas de*

destinos entre funcionarios en activo o en excedencia especial siempre que concurren las circunstancias que más adelante exponemos, ya que antes hay que señalar que la referencia al Vicepresidente de la Comisión no es adecuada en este momento, por lo que la referencia debe entenderse referida a la Comisión como tal y, de otro lado, que la situación de excedencia especial no existe y la referencia debe entenderse realizada a la situación o situaciones que comprendan, en la actualidad, los supuestos de dicha excedencia, en especial a la situación de servicios especiales.

Las circunstancias que permiten o posibilitan una permuta son:

a) Que los puestos de trabajo en que sirvan los funcionarios que pretenden la permuta sean de la misma naturaleza y corresponda el mismo sistema de provisión. Constando respecto del alcance de la expresión “misma naturaleza” un Acuerdo de la Comisión Superior de Personal, que entiende que implica la identidad de los puestos en todos los extremos que consten en las Relaciones de puestos de trabajo.

b) Que los funcionarios que pretenden la permuta cuenten, respectivamente, con un número de años de servicio que no difiera entre sí, en más de cinco

c) Que se emita informe previo de los Jefes de los solicitantes o de los Subsecretarios respectivos. Se entiende también por la Comisión Superior de Personal que el sentido del informe debe ser favorable.

El artículo establece otros límites; así dice que no podrá autorizarse la permuta cuando a alguno de los funcionarios le falten menos de diez años para cumplir la edad de jubilación forzosa o que se anulará si en los dos años siguientes a la fecha en que tenga lugar se produce la jubilación voluntaria de alguno de los permutantes. También se dice que en el plazo de diez años, a partir de la concesión de la permuta, no podrá autorizarse ninguna otra a cualquiera de los interesados.

El reglamento valenciano, Decreto 33/1999, regula en su artículo 34 las permutas, dentro de las líneas generales señaladas y con el siguiente texto:

1. Con el informe favorable de las consellerias u organismos afectados, la Dirección General de la Función Pública podrá proceder a la permuta de destino a petición de las interesadas e interesados, siempre y cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que los puestos de trabajo sean de igual naturaleza, grupo de titulación, requisitos, funciones, forma de provisión y retribuciones.*
- b) Que los puestos se encuentren ubicados en distinta localidad.*
- c) Que los puestos no sean de jefatura.*

2. En el plazo de diez años siguientes a la concesión de una permuta no podrá autorizarse una nueva permuta a favor de los mismos titulares.

3 Las permutas concedidas serán revocadas si en los dos años siguientes en que tengan lugar se produce la jubilación voluntaria de alguno de los permutantes.

De todo lo visto en este punto y apartados, resulta que el sistema de provisión de puestos de trabajo es complejo y con distintos procedimientos para utilizar, que si bien responden a situaciones concretas y prerreguladas, ofrecen, no obstante, resquicios para actuaciones que puedan favorecer, intereses concretos en un momento determinado.

4.6.- EL GRADO PERSONAL

Desde el punto de vista del Reglamento de ingreso y provisión de puestos de trabajo la carrera profesional se identifica con el grado personal. La cuestión del grado personal presenta dos facetas, una de carácter organizativo y otra de carácter personal o de carrera y de garantía retributiva y ha supuesto una incidencia clara en los problemas de gestión de personal, hasta el punto de que la doctrina que se ocupa de analizar las cuestiones de administración de personal plantea como una solución técnica la vuelta al establecimiento o resurrección de las denominadas categorías profesionales.

La faceta organizativa es resultado de que la Ley 30/1984, en su artículo 21, de carácter básico, establece que los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles, sin que exista una base racional para tal decisión o se pueda deducir la razón o el por qué es de aplicación a todas las Comunidades Autónomas o si se está condicionando uno de los factores de su autoorganización, al obligar a mantener dicho número de niveles. Todavía más, cuando la realidad demuestra que existen menos de treinta niveles, en virtud de la clasificación de puestos de trabajo.

Lo cierto es que en el momento de regular la promoción profesional se adopta una decisión de corte organizativo, que debía ser resultado de un análisis y clasificación previa de los puestos de trabajo de cada Administración y cuyo objeto final es el de constituir un factor de garantía de carrera profesional y de consolidación de un nivel retributivo. Y ello es así, porque al funcionario cesado por alteración del contenido del puesto o, supresión del mismo, se le ha de asignar un puesto de su Cuerpo o Escala no inferior en más de dos niveles a su puesto o, si no se les adjudica, continúa percibiendo las retribuciones complementarias de su puesto de procedencia, en tanto se le atribuya otro en las condiciones señaladas. El grado personal implica, como mínimo, la percepción del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente al mismo. Es decir, si se tiene un grado 24, se percibirá el complemento de destino de los puestos de nivel 24, pero dada la distinción entre complemento de destino y complemento del puesto de trabajo o *específico*, según se analizará al estudiar el sistema de retribuciones, la garantía resulta menor.

De este modo, el artículo 70 del Reglamento, con el fundamento previo del citado artículo 21 de la Ley, configura el grado personal como la consolidación, por el desempeño de uno o más puestos, de un nivel, de los 30 señalados, durante dos años continuados o tres con interrupción. Así, por ejemplo, el desempeño de un puesto de nivel 14 durante dos años continuados, consolida a favor del funcionario un grado personal de nivel 14 y ello cualquiera que haya sido el sistema de provisión, con la excepción del caso de la comisión de servicios, cuyo tiempo de desempeño sólo será computable, conforme al punto 6 del artículo 70, cuando el puesto se obtenga con carácter definitivo o se obtenga otro de igual o

superior nivel al puesto de la comisión desempeñada. En el caso de que el puesto obtenido fuera de nivel inferior al de la comisión pero superior al grado consolidado, el tiempo de la comisión es computable a efectos de consolidar el del puesto obtenido. Cuando el puesto de la comisión de servicio es de nivel inferior al correspondiente al grado en proceso de consolidación el tiempo de servicio en comisión no es computable, situación que no se acaba de comprender en el caso de comisiones de carácter forzoso, pues el interesado ha ido a un destino no solicitado y, además, resultaría perjudicado al no poder consolidar el grado del nivel del puesto inicialmente adjudicado.

Sin embargo, la normativa legal y reglamentaria establece una cautela en evitación de carreras excesivamente rápidas y de la adquisición de la necesaria experiencia que el propio término “grado” lleva implícita, a través de la permanencia en los puestos y niveles y, así, como excepción a la regla general antes indicada, se dispone que los funcionarios *que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al puesto desempeñado, ni el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo o Escala.*

Dado el inciso final de este párrafo del artículo se hace preciso exponer ahora que en el artículo 71 se establecen unos intervalos de los niveles que corresponden a cada Cuerpo y Escala, atendiendo a los grupos de titulación que la Ley establece y, así, el grupo A tiene asignado un nivel

mínimo del 20 y máximo del 30; el grupo B un mínimo del 16 y máximo del 26; el C un mínimo del 11 y máximo del 22; el D un mínimo del 9 y máximo del 18 y el E un mínimo del 7 y máximo del 14. Esta distribución, de por sí, ya demuestra que los 30 niveles no existen en la realidad. Esta distribución de intervalos implica que en ningún caso los funcionarios pueden obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al grupo en que figure clasificado su Cuerpo o Escala. Esta limitación, en el caso de personal laboral que se rigiera por vía de convenio por el sistema de grupos de titulación y niveles e intervalos, no regiría en virtud del sistema de mejora de empleo.

La libre designación facilita la adquisición de grados personales con mayor facilidad que el concurso, pues en ella no rige la limitación impuesta, por el artículo 41. 2 del Reglamento. de permanencia en cada puesto de trabajo de destino definitivo durante un mínimo de dos años , para poder concurrir,. Todo ello, sin perjuicio de que el sistema de libre designación no garantiza la concurrencia como el concurso, por la normal predeterminación del candidato a designar.

La normativa hace referencia a un *grado inicial* correspondiente al nivel del puesto adjudicado de entrada tras superar las pruebas de ingreso, con la excepción del caso en que voluntariamente se ocupe un puesto inferior, en cuyo caso el grado coincidirá con el del puesto desempeñado. Esta cuestión del grado inicial debe resolver la duda que suscita la cuestión de la comisión de servicio en puesto de nivel inferior, de modo que en todo caso se compute el del primer puesto adjudicado, cuando la comisión se establezca ocupando dicho primer puesto el funcionario destinado.

El reglamento también contempla el caso en que un funcionario, durante el proceso de consolidación de un grado, ocupe un puesto de nivel superior o inferior al que estaba consolidando. En el primer caso, el tiempo prestado en el puesto superior es computable para computar el nivel del inferior. En el segundo caso, el prestado en el puesto anterior, es decir el de nivel superior, es computable para consolidar el del nuevo puesto, es decir el de nivel inferior.

También se prevé el caso de que sea el puesto el que cambie de nivel mientras un funcionario lo está desempeñando, estableciéndose una regla favorable para éste, en cuanto el artículo 70.4 del Reglamento establece que el tiempo de servicios prestado en el puesto se computará en el nivel más alto de clasificación del puesto. Naturalmente, esta regla es de aplicación siempre que no nos encontremos que la reclasificación del puesto no implique el supuesto de remoción del puesto previsto en el artículo 50, sin perjuicio de lo que se expone a continuación.

Los funcionarios en expectativa de destino o que se encuentren en las dos primeras fases de reasignación de efectivos o afectados por la supresión de su puesto de trabajo o de alteración de contenido del artículo 72.3 computan el tiempo en dichas situaciones a efectos de la adquisición del grado personal en proceso de consolidación.

También, a los efectos de que el grado, en el caso de interrupción en el desempeño del puesto de un nivel determinado por ocupación de otro distinto, se consolida a los tres años y no a los dos, el artículo 70.8

establece que el tiempo de adscripción provisional por remoción o por cese en puesto de libre designación no se considera como tiempo de interrupción si su duración es inferior a seis meses

En los casos de situaciones de servicios especiales y de excedencia por cuidado de hijos, el tiempo de permanencia en dichas situaciones es computable a efecto del grado, en el primer caso en el último puesto desempeñado en activo o en el que se hubiere podido obtener por concurso permaneciendo en servicios especiales. En el segundo caso el tiempo es computable durante el primer año de permanencia en la situación y en el puesto del que se es titular.

En los casos de promoción interna que se contemplan en el punto siguiente, el artículo 22.1, señala que los funcionarios que accedan a otros Cuerpos y Escalas por el sistema, *conservarán el grado personal que hubieran consolidado en el Cuerpo o escala de procedencia, siempre que se encuentre incluido en el intervalo de niveles correspondientes al Cuerpo o Escala y el tiempo de servicios prestados en aquéllos será de aplicación, en todo caso, para la consolidación de grado personal en éste.*

Por la casuística expuesta es fácil deducir que la consolidación del grado personal es una de las cuestiones que incide claramente en la gestión de personal y que requiere de un detenido análisis de la normativa aplicable y se relaciona con la provisión de puestos de trabajo.

4.7.- LA PROMOCIÓN INTERNA.

La promoción interna viene definida en el artículo 22 de la Ley 30/1984 como *el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otros del inmediato superior*, exigiendo, como es lógico, que el funcionario esté en posesión de la titulación establecida para el Cuerpo o Escala al que pretende promocionarse. Con carácter general se exige, también, tener una antigüedad mínima de dos años en el Cuerpo o Escala, reunir los requisitos y superar las pruebas que para caso se establezcan. El punto 2 del citado artículo 22 comprende como sistema de promoción interna el acceso a Cuerpos y Escalas desde otros del mismo Grupo de titulación, *siempre que se desempeñen funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentre en posesión de la titulación académica requerida y superen las correspondientes pruebas*. En este último aspecto se establece que las convocatorias deberán establecer la exención de las pruebas encaminadas a acreditar conocimientos ya exigidos para el ingreso en el Cuerpo o Escala de origen.

Se otorga a los funcionarios que accedan a otros Cuerpos o Escalas por el sistema de promoción interna una preferencia para cubrir las vacantes sobre los aspirantes que no procedan de este turno. Se evidencia aquí, la existencia de dos turnos en el ingreso en Cuerpos y Escalas: el de promoción interna y el denominado libre, que pueden fijarse en una misma convocatoria o realizarse en convocatorias independientes. Las vacantes no adjudicadas del turno de promoción interna acrecientan las destinadas al turno libre. De otro lado, el artículo 22, establece que a propuesta del Ministerio u Organismo en el que estén destinados, los aspirantes

aprobados en el turno de promoción interna podrán solicitar que se les adjudique destino, dentro del mismo, en el puesto que vinieran desempeñando o en otros puestos vacantes dotados presupuestariamente existentes en el municipio, siempre que sean de necesaria cobertura y se cumplan los requisitos establecidos en la Relación de puestos de trabajo. Este sistema supone que quedan excluidos de la adjudicación de destinos por orden de puntuación obtenida en el proceso de selección. Sin embargo se excluye de este sistema a los Cuerpos de Seguridad del Estado.

El Real Decreto 364/1995, señala como forma de las pruebas de promoción interna la oposición o concurso-oposición. Este sistema de concurso- oposición, conforme a la Disposición adicional 22 de la Ley 30/1984 y novena del Reglamento, Real Decreto antes citado, es el que se considera de aplicación para el caso de promoción o acceso a Cuerpos o Escalas del Grupo C, desde Cuerpos o Escalas del Grupo D, a cuyos efectos se requerirán las titulaciones que establece para el Grupo C el artículo 25 de la Ley o la antigüedad de diez años en Cuerpo o Escala del Grupo D o cinco años y la superación de un curso específico de formación, previa acceso al mismo por criterios objetivos.

En la Generalitat Valenciana, se vienen adoptando sistemas de promoción interna mediante cursos, sobre todo en los puestos de trabajo que se denominan *barrados* y que están atribuidos simultáneamente a dos grupos de titulación, A/B por ejemplo, eludiéndose así la concurrencia con los libres y el sistema de oposición o concurso oposición y perjudicando a los restantes funcionarios de grupo B que no ocupan puestos barrados. Realmente se encubre una conversión de los puestos barrados en puestos

del grupo superior y la consolidación en ellos de sus ocupantes como barrados mediante un curso.

4.8. LA FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL.

La carrera administrativa, ajustada al sistema de mérito y capacidad, junto con los principios de igualdad, concurrencia y publicidad, debe suponer también una garantía para la eficacia administrativa al hacer que cada puesto sea desempeñado por persona idónea. Por ello, en la carrera administrativa y en la eficacia puede influir el sistema que las Administraciones públicas establezcan en la formación y perfeccionamiento de sus funcionarios y personal, procurando su puesta al día o su acceso a los conocimientos necesarios y precisos en sus puestos de trabajo, a efectos de provisión de puestos de trabajo o para la promoción interna, en su caso; e, igualmente, para las reasignaciones de efectivos y demás consecuencias de Planes de empleo. Todo ello requiere que las Administraciones públicas, tengan o cuenten con una organización propia, en la que se analicen las nuevas necesidades desde todos los aspectos posibles y se planifiquen las actuaciones correspondientes, incluidas las de reciclaje, promoción y adaptación a los nuevos requerimientos técnicos en las funciones y actuaciones públicas. Bastando con este apunte, para comprender que esta previsión, estudio, planificación y programación es elemento clave en la racionalidad de la organización de las Administraciones públicas y en su actividad eficaz y eficiente.