

## I. ESPAÑA

### LA CONSOLIDACION DE LA FUNCION PUBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. SISTEMAS DE ESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: 2.1. *Características generales del sistema de carrera y de empleo.* 2.2. *El acceso y provisión de puestos de trabajo en los sistemas de carrera y empleo.*—3. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. METODOLOGÍA: 3.1. *Leyes que adaptan el sistema de carrera:* 3.1.1. La estructura de la Función Pública. 3.1.2. El acceso. 3.1.3. La provisión de puestos de trabajo. La carrera administrativa. 3.2. *Las leyes que tienden al establecimiento de un sistema de empleo:* 3.2.1. La estructura. 3.2.2. El acceso y la provisión de puestos de trabajo.

#### 1. INTRODUCCIÓN

El proceso de formación de las Funciones Públicas autonómicas ha terminado en muchas Comunidades con la aprobación de sus leyes propias en la materia. Su aparición, con la excepción de la Ley Foral 13/83, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se ha producido a partir de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, cuyo artículo 1.3 autodefine parte de su contenido como «bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, y, en consecuencia, aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas».

Aunque el contenido básico de la Ley de Medidas ha sido respetado y, con frecuencia, objeto de recepción literal por las leyes autonómicas, en algunas de ellas se ha procedido a estructurar sus burocracias con una precisión y lógica interna que supera netamente la que ofrece la de la Administración del Estado.

La comprensión del esfuerzo realizado por los legisladores autonómicos exige una breve referencia, con categoría de premisa mayor, a los sistemas generales de ordenación del personal de las Administraciones Públicas, que se obtienen por abstracción de las normas reguladoras de los distintos países.

Hago constar en esta introducción que el estudio se ha realizado sobre las leyes autonómicas aprobadas hasta el 31 de diciembre de 1985 (1),

(1) Tales leyes son: la Ley Foral Navarra 13/83, de 30 de marzo; la de Castilla-

centrándome en los aspectos básicos relativos a la estructura, acceso y provisión de puestos de trabajo.

## 2. SISTEMAS DE ESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Dos son los sistemas fundamentales de estructuración de los empleados públicos: el de carrera y el de empleo. La adopción de uno o de otro depende básicamente, como ha señalado GREGOIRE (2), del papel que realiza el Estado en la vida nacional, papel que en el sistema de carrera atribuye al empleado unas especiales características de «poder público» que lo distingue de cualquier profesional que desempeñe las mismas actividades en el sector privado.

### 2.1. Características generales del sistema de carrera y de empleo

Los autores no ofrecen una definición del sistema de carrera, limitándose a destacar alguno de sus caracteres esenciales, centrándose básicamente en la «permanencia» o en la «progresión en la situación administrativa y pecuniaria» del agente público (3). La concurrencia de ambas notas es recogida por MOSHER y CIMMINO (4), para los que, cuando se habla de carrera, se presume, habitualmente, que el individuo entra a formar parte de una determinada organización al inicio de su vida de trabajo, con la intención de dedicarle sus energías y su tiempo con la esperanza cierta de un aumento de grado y de funciones, siempre que sus servicios se consideren satisfactorios; se presume, además, que el individuo ingresado en estas condiciones sólo abandona la organización por fallecimiento o por alcanzar un límite de edad.

La idea clave del sistema de empleo es la de puesto de trabajo (5), que podemos definirlo como la unidad estructural básica, integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una persona, lo que, lógicamente, exige que posea una entidad suficiente para necesitar la actividad de una persona durante la jornada laboral. Cada puesto de trabajo en el sistema de empleo se considera como una unidad aislada e individualizada; en cierto modo, tiene

---

La Mancha, la de la Generalidad de Cataluña, la de la Generalidad Valenciana, la Andaluza, la del Principado de Asturias y la de Castilla-León.

(2) Roger GREGOIRE, *La Fonction Publique*, Armand Colin, 1954, pág. 24.

(3) F. DELPÉREÉ, *Observations générales sur les procédures de promotion des agents publics*, «Revue Française d'Administration Publique», 1983, pág. 77, y E. SMITH, *Notes Nationales sur les systèmes de la carrière et de l'emploi*, Norvège, «Revue Française d'Administration Publique», 1983, pág. 142.

(4) MOSHER y CIMMINO, *Ciencia de la Administración*, Ed. Rialp, S. A., páginas 494-508.

(5) J. ALFARO ALFARO, «Aspectos prácticos de la Clasificación de puestos de trabajo: Consideraciones generales», integrado en el volumen colectivo *Clasificación de puestos de trabajo*, SGT, Presidencia del Gobierno, «BOE», 1965, pág. 144.

su propia personalidad (6), por lo que el candidato reclutado sabe exactamente cuáles son las tareas y responsabilidades que asume y su formación previa corresponderá a la función o actividad de que se trate.

Las características generales señaladas se concretan, fundamentalmente, en el acceso y provisión de puestos de trabajo, cuyas notas básicas destacan seguidamente.

## 2.2. *El acceso y provisión de puestos de trabajo en los sistemas de carrera y empleo*

### A) *El sistema de carrera.*

La estabilidad en el empleo y el carácter cerrado del sistema de carrera produce, entre otras, las siguientes notas:

1.ª El comienzo en el servicio se produce en edades muy jóvenes, con exclusión (o casi) de reglas excepcionales o de personas que, por méritos excepcionales, ingresan en la Administración Pública después de una experiencia profesional muy valiosa, que, en cualquier caso, hayan superado los límites máximos de edad. A título de ejemplo se pueden citar los requisitos exigidos por el ingreso en las categorías superiores de la Función Pública inglesa y francesa. En Inglaterra, los candidatos externos deben tener entre 20 y 27 años, y poseer una licenciatura. Para favorecer la disminución de la edad se permite realizar el examen de ingreso sin haber superado el de licenciatura, siempre que el candidato admitido supere este examen dentro del año en que ha aprobado las pruebas de ingreso en la Función Pública. A los candidatos internos se les exige una edad entre 21 y 31 años, y dos años de servicio o una licenciatura.

En Francia, el ingreso en la Escuela Nacional de Administración Pública exige para el turno libre una edad inferior a 27 años y estar en posesión de un diploma universitario del segundo ciclo. En el turno restringido los candidatos no deben tener más de 36 años (7). Estas edades han sido objeto de elevación en la reforma de 1982, ya que anteriormente los límites estaban fijados en 25 años para el turno libre y 30 para los restringidos.

Además de que en los sistemas de carrera no se exige experiencia administrativa, lo que permite rebajar la edad de ingreso, como señala SALON (8), «es evidente el interés del funcionario por acceder joven al primer empleo». Es también evidente el interés de la Administración, que puede beneficiarse de la dirección de la formación y de la experiencia de sus funcionarios y planificar eficazmente sus carreras.

(6) En el mismo volumen colectivo, J. L. VILLAR PALASÍ, «La clasificación de los puestos de trabajo y las líneas generales de la organización administrativa», pág. 44.

(7) S. SALON, *La politique de choix des fonctionnaires en France*, AEAP, 1979, tomo II, págs. 72 y ss., y J. A. RUIZ BAUDRIHAYE, *La Escuela Nacional de Administración Pública Francesa*, «DA», núm. 197, pág. 213.

(8) SALON, *op. cit.*, pág. 83.

2.<sup>a</sup> Un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes, que en algunos países se completa con la realización de cursos en «escuelas especiales» y con un período de prácticas.

3.<sup>a</sup> Una promoción por grados basada sobre el mérito comparativo, la antigüedad y una valoración de los servicios prestados. La efectividad de la promoción está en función de factores muy diversos, a los que hay que sumar el grado de politización del aparato burocrático. Por regla general, los sistemas de promoción afectan, negativamente, a los poseedores de un cierto espíritu de empresa en favor de las personas capaces de trabajar en equipo y de manifestar un práctico espíritu de compromiso.

4.<sup>a</sup> La consideración del desempeño de los cargos públicos como una profesión que se adquiere en el propio trabajo, como consecuencia de una específica preparación y una experiencia prolongada (9), determina una especial incomunicabilidad entre el sector público y el privado. Incompatibilidad que va acompañada por el rechazo de los integrantes de cuerpos, grupos o categorías de funcionarios que abandonan su puesto para integrarse en la actividad privada. En Francia el alumno de la ENA que abandona la Administración debe reintegrar, si no lo ha hecho antes, los gastos ocasionales a la Escuela, tanto en concepto de retribución como en profesorado, material y documentación, viajes en Francia o en el extranjero, etc.

El Informe Fulton critica acertadamente la situación diciendo: «En el comercio, profesiones liberales, industria nacionalizada, Administración Local y Universidades se encuentran personas cuya experiencia sería de gran utilidad para el servicio. Su necesidad es particularmente evidente en materias especializadas... también son necesarios... en la parte administrativa, donde hasta ahora son [casos] esporádicos y están indebidamente atendidos. En nuestra opinión, el nivel de los puestos susceptibles de ser confiados directamente a personas ajenas al servicio, con todas las calificaciones y experiencias deseables, no debe ser objeto de ninguna restricción.»

5.<sup>a</sup> La necesidad de establecer programas concretos de formación y adiestramiento, ya que la Administración debe utilizar sus medios personales, adaptándolos tanto a las nuevas actividades y servicios que presta como a las innovaciones tecnológicas que permiten la mejora en el desempeño de las funciones públicas tradicionales (10). La rigidez del sistema de carrera obliga a una labor adecuada y tenaz de previsión de efectivos (11) y a la creación de ágiles sistemas de gestión en las carreras, que en la práctica no se producen, lo que impide la materialización de sus ventajas.

(9) *El Informe Fulton. Tres estudios sobre el servicio civil británico*, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, pág. 30.

(10) V. R. VÁZQUEZ DE PRADA, *Reciclaje para los funcionarios públicos*, «DA», núm. 134, págs. 63-71.

(11) M. LONG, *Elementos de una política de previsión de efectivos en la Administración Pública*, «DA», núm. 100, págs. 129-153.

**B) El sistema de empleo.**

Se caracteriza por las siguientes especialidades:

1.<sup>a</sup> La realización del reclutamiento para un puesto especial determina la exigencia de una experiencia previa en el desempeño de las funciones, lo que afecta a la edad de los que acceden al empleo público.

De ahí la inexistencia de límites máximos de edad, en oposición a lo que sucede en los sistemas de carrera. En Estados Unidos la única restricción estriba en que las personas mayores de setenta años sólo pueden recibir nombramientos temporales (12).

2.<sup>a</sup> Los sistemas de empleo dan preferencia en la selección a pruebas de tipo «práctico», entendiéndose por tales las que aspiran a determinar los conocimientos y aptitudes especializadas, en lugar de una preparación cultural general. Se considera, por definición, que los aspirantes deben ser examinados de su aptitud para hacerse cargo inmediatamente de las tareas de los puestos para los cuales compiten.

3.<sup>a</sup> El empleo en la Administración Pública no se considera como una profesión específica, lo que priva al funcionario de una cierta consideración en *auctoritas* (13) y determina el antielitismo, favorecido por el frecuente trasvase entre los sectores públicos y privados y un fuerte sometimiento al control social.

4.<sup>a</sup> La ausencia de la nota de permanencia permite una gran flexibilidad al sistema, pudiendo adaptarse los efectivos de personal a las necesidades de los programas presupuestados (programa «Staffing»), haciendo innecesarios los complejos mecanismos de previsión que todo sistema de carrera exige para su funcionamiento adecuado.

5.<sup>a</sup> La conexión esencial entre selección y puesto de trabajo determina la gran descentralización y desconcentración de las decisiones acerca de la designación del candidato idóneo a ocupar el puesto ofertado; ello atribuye un importante grado de autonomía al jefe de la unidad a la que pertenece la vacante, aunque en los países que adoptan el sistema pueden existir órganos centralizados que emiten directrices al respecto, y que pueden realizar alguna actividad de control sobre el resultado de los nombramientos.

**3. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.  
METODOLOGÍA**

El estricto sometimiento, que llega a la recepción literal de la Ley de Medidas, permite eludir el análisis individualizado de cada una de

(12) Félix A. NIGRO, *Administración de personal*, Estudios Administrativos, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1966, pág. 209.

(13) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Ed. Taurus, Madrid, 1972, págs. 59-66.

las leyes, por un análisis de las que han venido a constituirse en modelo imitado por las posteriores, agrupándolas en dos categorías, que denomino, respectivamente: leyes que adopta el sistema de carrera y leyes que tienden a un sistema de empleo.

### 3.1. *Leyes que adoptan el sistema de carrera*

En este grupo se incluye la mayoría de las aprobadas hasta el momento: la navarra, la catalana y la castellano-manchega; esta última, sumamente vinculada a la Ley de Medidas, es inspiradora de la de Castilla-León y Asturias.

La causa de la preferencia del sistema de carrera, con algunas correcciones, se encuentra en la imitación al modelo estatal y, sobre todo, a la dificultad de pasar del sistema tradicional a uno nuevo, cuyas consecuencias afectarían negativamente a los funcionarios, que se «transforman» en políticos, al desaparecer instituciones tan favorables como la situación de servicios especiales, ya que, en un sistema de empleo, depende la propia condición de funcionario del efectivo desempeño de un concreto puesto de trabajo. A estas dificultades hay que sumar las procedentes del hecho de que el sistema de carrera sea el propio de la Administración del Estado, con la que las Comunidades Autónomas tienen una gran conexión, sobre todo, en cuanto a la posibilidad de proveer vacantes con sus funcionarios, y la inclusión en las normas autonómicas de gran parte de los preceptos de su normativa.

#### 3.1.1. *La estructura de la Función Pública.*

Pese a las agudas y fundadas críticas contra el sistema de cuerpos responsables del automatismo en la atribución de puestos de trabajo que conducen a una distribución del personal, separada de un análisis profundo de las necesidades reales, el sistema de cuerpos ha sido el adoptado por la mayoría de las Comunidades Autónomas, intentando evitar las graves disfunciones que aparecieron en la Administración del Estado, lo cual no es difícil por contar con un número reducido de funcionarios.

La adopción de este sistema implica que «los funcionarios se agrupan en cuerpos en razón del carácter homogéneo de las funciones a realizar. Dentro de los cuerpos pueden existir escalas por razón de la especialización» (art. 16 de la Ley de la Función Pública catalana).

Los cuerpos se crean por ley, en la que se determina:

- Su denominación.
- Sus escalas.
- La definición de las funciones que deben desarrollar.
- La titulación exigida para su ingreso.
- El número inicial de plazas presupuestadas.
- La regulación y, en su caso, los criterios para desarrollar reglamentariamente su función.

El núcleo central del sistema lo constituye la determinación de las funciones que debe desarrollar el cuerpo, de forma que «en ningún caso existirá más de un cuerpo o escala que realice funciones análogas» (artículo 22 LFP Castilla-La Mancha). El artículo 19 de la LFP catalana señala que

«en cuanto a la determinación del carácter homogéneo de las funciones de los cuerpos:

- a) Se considera una única función las actividades constitutivas de las tareas administrativas en general, ya sean de gestión, inspección, ejecución, control o administración, y también las auxiliares administrativas para tareas de otro grupo. Habrá un solo cuerpo por nivel de titulación.
- b) Se consideran funciones homogéneas las que requieren, por parte de quien las desarrolla, la posesión de un título que habilite para el ejercicio específico propio de una profesión.
- c) Pueden originar un cuerpo las funciones específico-homogéneas no administrativas que no exigen una titulación única.»

Recogiendo la Ley de Medidas, los cuerpos se agrupan en cinco categorías, de la A a la E. La aplicación de estos grupos a la administración general efectuada en el artículo 21.2 de la Ley castellano-manchega, que es seguida por la de Castilla-León y Asturias, pretende definir las funciones de los cuerpos generales de la siguiente forma:

*Grupo A:* Cuerpo superior de administradores, que desempeñarán las funciones generales o comunes de estudio, gestión, ejecución, propuesta, control e inspección de carácter superior.

*Grupo B:* Cuerpo de gestión de la Administración, que desempeñará las funciones administrativas, generales o comunes de impulso, gestión y tramitación.

*Grupo C:* Cuerpo administrativo, que desempeñará funciones administrativas generales o comunes de trámite y colaboración, así como las de mecanografía, cálculo y manejo de máquinas, cuando las necesidades del servicio lo requieran.

*Grupo D:* Cuerpo auxiliar, que desempeñará las tareas de taquigrafía, mecanografía, incluido registro y despacho de correspondencia, cálculo y manejo de máquinas y otras funciones similares que correspondan al cuerpo de trabajo desempeñado.

La lectura del precepto no aclara las funciones específicas de los grupos A y B, y con un sentido «práctico» transforma a los administrativos auxiliares, «cuando las necesidades del servicio lo requieran», con lo que se hunde la filosofía de los cuerpos, al no atribuírseles funciones específicas, como exige el sistema.

La estructuración en cuerpos se confirma con la utilización de las técnicas de las plantillas de cuerpo y orgánica, aunque se denomine a esta última relación de puestos de trabajo.

Un aspecto esencial, que define la estructura de la Función Pública, lo constituye la llamada «carrera», que analizaré al estudiar la provisión de puestos de trabajo.

### 3.1.2. *El acceso.*

Dada la movilidad de los funcionarios entre las distintas Administraciones Públicas, y la estrecha conexión con la del Estado, es lógico que las leyes de la Función Pública de las Comunidades recojan una doble vía de acceso:

a) La del acceso *ex novo* a la condición de funcionario, que exige la superación de procedimientos selectivos, el nombramiento, el juramento o promesa del cargo y la toma de posesión.

b) La del acceso desde otra Administración Pública, que queda muy facilitado, si es el Estado la Administración de origen, por la existencia de cuerpos paralelos, incluso, con la misma denominación.

En cuanto a la selección de personal de nuevo ingreso, dejando de lado el análisis de las condiciones generales y la exigencia del conocimiento de la lengua específica de alguna Comunidad (14), se realiza en base a los mismos sistemas que el Estado: oposición, concurso-oposición y concurso, limitado este último a plazas singulares pertenecientes a los grupos A y B.

Una especialidad relativa a los grupos A y B es la exigencia de completar el éxito en las pruebas selectivas con la realización de un curso, cuya incardinación en el procedimiento de selección es diversa, ya que:

- En Cataluña, si se exige el curso, las pruebas anteriores se configuran como condición de su realización. No pudiéndose estudiar materias propias de la titulación requerida, excepto cuando supongan una mayor profundización que la exigida, normalmente para obtener el título. Esto es, se considera que el título académico habilita para el desempeño de las funciones.
- En Castilla-La Mancha, el curso es obligatorio y complementario, valorándose de manera continuada a los participantes y buscando una orientación eminentemente práctica.

Ante la ausencia de innovaciones notorias, se puede citar como novedad la regla contenida en el artículo 39 de la LFP catalana, según la cual:

---

(14) Vid. artículos 34 y 35 Ley catalana.



«La convocatoria correspondiente puede establecer una entrevista del candidato con el órgano seleccionador, con el fin de evaluar su capacidad de juicio, madurez intelectual, capacidad de relación y otras aptitudes referidas a las materias que sean objeto de la prueba.»

Se introduce, pues, la entrevista como instrumento de selección, lo que sólo es novedoso en España, ya que es de utilización corriente en el resto de los países y de aplicación general en el ámbito privado (15).

### 3.1.3. *La provisión de puestos de trabajo: la carrera administrativa.*

La gran novedad de algunas leyes autonómicas, fundamentalmente la navarra y la catalana, es la objetivización de la provisión y el establecimiento de la carrera administrativa con mayor rigor que en el Estado.

Examino, separadamente, las innovaciones de las leyes navarra y catalana, que han seguido vías distintas:

A) La Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, manifiesta un gran paralelismo con la regulación de la carrera administrativa en Francia, lo que obliga a hacer una breve referencia a las especialidades galas.

La idea de carrera está tan íntimamente presente en la ordenación de la Función Pública francesa que integra la noción de funcionario, concepto que se aplica a las personas que, nombradas en un empleo permanente, han sido situadas en un grado de la jerarquía de la Administración del Estado, de los servicios exteriores o de los establecimientos públicos estatales (16). Con el fin de hacer posible la «carrera», se ha separado de la vinculación al desempeño efectivo de un puesto de trabajo. Para ello, los cuerpos se encuentran jerarquizados en una pluralidad de grados que no atribuyen facultades especiales para realizar un cierto tipo de funciones u ocupar un empleo específico.

La separación en el sistema francés del grado y del empleo otorga derecho a funcionario sobre aquél, dando libertad a la Administración para atribuir los supuestos de trabajo.

Los grados se subdividen en escalones, a los que corresponden diferentes retribuciones, lo que permite un ascenso de escalón dentro del mismo grado.

El ascenso presenta dos formas: ascenso de escalón y ascenso de grado. El primero está en función de la antigüedad y de la calificación.

(15) Pese a no utilizarse, la entrevista ha sido objeto de estudios como los de J. FORTEZA, *La entrevista como método de selección*, y LASO VALLEJO, *El procedimiento de selección de directivos: la entrevista en grupo*.

(16) Ph. PARINI, *Institutions et droit administratif*, Armand Colin, París, 1984, págs. 221 y ss.

Los Estatutos particulares de los cuerpos determinan el principio de antigüedad exigible en cada escalón para acceder al superior, pudiendo ser normal o reducido.

La forma normal de ascenso de grado es la elección por medio de la inscripción en el cuadro de ascensos, previa opinión de la Comisión Administrativa Paritaria. La elección puede efectuarse directamente, por apreciación del valor profesional de los funcionarios, o por una selección a través de pruebas u oposición: todo acto en la materia es susceptible de recurso de apelación ante el Consejo Superior de la Función Pública y ante las Comisiones Administrativas Paritarias.

El capítulo III de la Ley navarra se refiere a niveles y grados, estableciendo cinco niveles, según la titulación académica requerida para el ingreso y las funciones desempeñadas. Cada nivel se compone de siete grados, ingresando el funcionario en el grado primero del correspondiente nivel.

Con esta estructura funcional, se considera la carrera como la promoción de los funcionarios de un determinado nivel a nivel superior y de grado dentro de la misma categoría.

La promoción de nivel se lleva a cabo mediante la reserva de vacantes en las pruebas selectivas para el ingreso en las Administraciones Públicas, para su provisión en turno restringido entre funcionarios de la misma Administración, pertenecientes a niveles inferiores, de conformidad con los siguientes límites:

- 25 por 100 de las vacantes del nivel A se reservan para funcionarios de los niveles B y C, con cinco años de servicio y superación de las correspondientes pruebas.
- 25 por 100 de las vacantes del grupo B se reservan a funcionarios del C, con iguales condiciones.
- 40 por 100 del grupo C se reservan a funcionarios del D, con cinco años de servicios, titulación exigida y superación de pruebas, o diez años de servicios y superación de pruebas.

El ascenso de grado se realiza anualmente de acuerdo con los siguientes requisitos y modalidades:

- Es requisito indispensable la permanencia, al menos, dos años en el grado inferior.
- Ningún funcionario puede permanecer más de ocho años en el mismo grado, a no ser que sea el grado 7.º
- Los procedimientos de ascenso son el concurso y la antigüedad.

Existe una garantía del grado, en el supuesto de ser nombrado para un puesto de libre designación, consistente en la reserva de su puesto.

B) *La Ley de la Función Pública catalana.*

Dentro de la línea marcada por la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, establece la carrera administrativa al regular el grado, y ello porque contiene una norma inexistente en el Estado, aunque lógica, en su artículo 54.1, al decir que:

«Los funcionarios de nuevo ingreso tienen el grado correspondiente al nivel inferior asignado al cuerpo o escala que pertenezcan y ocupan los puestos correspondientes a los niveles inferiores asignados a su cuerpo o escala.»

A partir de éstos puede ir efectuando ascensos, como máximo en dos grados, con carácter bianual.

En cuanto a la provisión de puestos de trabajo, existe un consenso en que los niveles orgánicos hasta jefatura de servicio sean provistos a través del concurso. Por lo que la Ley catalana, con el fin de evitar la sustitución de este procedimiento por la libre designación, ha adoptado las medidas adecuadas para que pueda tenerse en cuenta un elemento esencial que ignora la normativa estatal: la valoración del trabajo realizado en otros puestos.

La falta de utilización en la Administración estatal de la calificación de los funcionarios obliga a hacer alguna alusión a la misma.

La calificación del personal es una de las funciones o tareas directivas. Comprende, como señala ALFARO (17), «la formulación de un juicio sobre la actuación de cada individuo en su trabajo con objeto de fundamentar en este resultado ciertas decisiones que afecten al personal». Para que la valoración sea eficaz debe reunir las siguientes condiciones:

- Sistemática, esto es, ajustada a un método uniforme.
- Periódica, ya que debe mantenerse en cierta tensión, tanto a los valoradores como a los valorados, y debe suministrar datos actuales.
- General, debiendo comprender todos los aspectos de la personalidad significativos en relación con el trabajo; en los países que la aplican varían los aspectos valorados en relación con el supuesto de trabajo desempeñado.
- Y objetiva.

De entre las diversas funciones que un sistema de trabajo cumple, podemos destacar, por su conexión con el tema de nuestro trabajo, las siguientes:

---

(17) J. ALFARO ALFARO, *La valoración periódica del personal*, «DA», núm. 70, págs. 91-101.

- Ayuda al establecimiento y funcionamiento de un sistema de acceso.
- Puede servir de fundamento a un plan de destinos o traslados.
- Es la base de cualquier proyecto lógico de formación y perfeccionamiento.
- Es un dato imprescindible para conocer la validez de las pruebas selectivas.

Como elemento clave para la adecuada gestión del personal, ha sido asumido en la Función Pública de muchos países (18), presentando, sin embargo, especialidades en los criterios valorativos y garantías del funcionario con respecto a su aplicación. No obstante, presenta dificultades derivadas de la participación de los superiores jerárquicos en la misma, puestas de manifiesto por ALFARO (19), como son:

1. La subjetividad de los juicios, dando lugar a distorsiones de la valoración, producidas por una serie de causas de carácter psicológico, que son:

- Los jefes tienen tendencia a hacer calificaciones elevadas. ZIMMERMAN cita el ejemplo de la Administración italiana, en la que un 90 por 100 de los empleados recibe una calificación superior al nivel medio.
- Otras veces tiene tendencia a generalizar un aspecto excepcionalmente positivo de un empleado, sin considerar otros de su trabajo.
- Con frecuencia, los jefes tienden a valorar a todos los funcionarios con notas intermedias que no les comprometen.

2. Riesgo de transformarse en un trámite administrativo.

3. Puede producir efectos muy diversos en las relaciones humanas.

Gran parte de estos riesgos son susceptibles de soluciones técnicas que aportan los adecuados correctivos al sistema. La verdad es que su implantación se generaliza en las Administraciones Públicas.

La Ley catalana introduce la calificación de la actividad del funcionario, en el artículo 47 de la Ley de la Función Pública, en estos términos:

«Con el fin de valorar el desempeño de otros puestos de mando, se reglamentará la redacción periódica de un informe normalizado, respecto de los funcionarios que ocupan puestos de mando, emitido por el jefe inmediato y supervisado por el jefe de la unidad orgánica, que se incorpora al expediente personal y en el que se valora la manera

---

(18) Gregorio LASO VALLEJO, *El sistema de calificación de los funcionarios públicos*, «DA», núm. 109, págs. 5-55.

(19) *Ibid.*, págs. 95 y 96.

con que se desarrollan las funciones que les corresponden. Estos informes se harán conocer al funcionario, que podrá hacer las alegaciones que consideren oportunas.»

A su vez, el mismo artículo se ocupa del órgano que realiza esta función, estableciendo que:

«El Consejo Ejecutivo reglamentará la composición y el funcionamiento de las Juntas de Méritos que apreciarán los de los candidatos a puestos de mando, de acuerdo con el baremo del concurso. Los miembros que lo compongan deberán tener la idoneidad necesaria. El período de su mandato no podrá exceder los cinco años, durante los cuales serán inamovibles.»

Esto es, la Ley catalana intenta realmente que el concurso sea la forma normal de provisión de los puestos, para lo que diseña los elementos imprescindibles como:

- El órgano profesionalizado y objetivo que ha de resolverlos.
- El reconocimiento de un elemento esencial, ignorado en la legislación estatal: la valoración del funcionario.

Todos estos elementos en concordancia con las exigencias técnicas señaladas.

### 3.2. *Las leyes que tienden al establecimiento de un sistema de empleo*

La existencia de potestad legislativa autonómica, en materia de Función Pública; la estructuración de la burocracia estatal en un sistema de carrera; el principio de movilidad de los funcionarios, y la dificultad de pasar de un sistema de carrera a otro de empleo determinan que las posibilidades de transformación de las funciones públicas autonómicas sean limitadas, aunque reales. En esta línea de transformación del sistema tradicional se encuentra la Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Generalidad valenciana, lo que se percibe en el tema de su estructuración y, sobre todo, en el de la selección y provisión de puestos de trabajo.

#### 3.2.1. *La estructura.*

La Ley valenciana de la Función Pública huye de la consideración del cuerpo como elemento estructural, con lo que evita la descripción previa de las funciones de los mismos, que, como hemos visto, carece de precisión e invalida el sistema. El establecimiento de los cuerpos implica, como es bien sabido, crear una estructuración burocrática que presione sobre la organización administrativa, de forma que, como se-

ñala PASTORI (20), el problema de la organización y disciplina de la burocracia se reduce a un problema de simple contemporalización con las presiones internas de la propia burocracia, provenientes de los diversos grupos y categorías que las componen.

La falta de cuerpos con una definición de sus funciones permite desembarazar a la organización del lastre de los intereses burocráticos, permitiendo que prevalezcan los intereses de la Administración, con lo que las características del puesto de trabajo son las que privan sobre las corporativas, cuyo comportamiento como grupo de presión es conocido.

La inexistencia de cuerpos no impide que se produzcan agrupaciones de funcionarios en torno a funciones específicas, sobre todo en orden a su selección homogénea. En los sistemas de empleo, la clasificación de puestos de trabajo implica la ordenación y definición de categorías y empleos sobre la clase y nivel de trabajo desarrollado. Pero estas agrupaciones están condicionadas a la realización efectiva de concretas actividades, cuya desaparición implica la de la condición de funcionario de la persona que la realiza.

La Ley examinada, recogiendo este conjunto de ideas, establece, en su artículo 4.2, que:

«En los grupos A y B del sector de Administración Especial, y como consecuencia de la clasificación de los puestos y de las necesidades de la selección de personal, se establecerán por Ley de la Generalidad valenciana las clases que se consideren convenientes, atendiendo a la naturaleza de su función o a la profesión específica con que se correspondan.»

Es decir, que la existencia de las clases es una consecuencia de la clasificación de puestos de trabajo, que por definición debe comprender todas las actividades que se desarrollan, por lo que son, al fin y al cabo, los programas presupuestarios los que marcan no sólo el límite económico de las plantillas, sino su configuración.

El funcionamiento del sistema exige un ágil mecanismo de gestión de personal, sobre todo en la provisión de puestos de trabajo, que debe recoger las consecuencias de las modificaciones de los programas presupuestarios.

### 3.2.2. *El acceso y la provisión de puestos de trabajo.*

Como vimos en la introducción, una nota esencial del sistema de carrera la constituye su carácter cerrado, de forma que los ingresados en la Administración lo son para un tipo de trabajo que sólo ellos pueden

(20) G. PASTORI, *La burocrazia nelle Regioni a statuto speciale*, Milán, 1969, pág. 11.

desempeñar. Por otro lado, la larga duración de los procesos selectivos determina su falta de flexibilidad para atender a necesidades urgentes, lo que da lugar a figuras como los interinos y contratados, que consiguen, de forma general, su transformación en funcionarios.

A su vez, los procesos selectivos basados en los cuerpos de funcionarios producen la atribución automática de los mismos a los de nuevo ingreso de las vacantes del cuerpo, siguiendo el criterio del orden de puntuación en las pruebas (art. 60.2 LFCE), con lo que se priman los intereses personales sobre los de la organización, de contar con el hombre adecuado para cada puesto.

La Ley valenciana intenta dar solución tanto a los desfases de efectivos como a la adecuación en la provisión de vacantes entre el funcionario y el puesto de trabajo, a través de la técnica que se denomina habilitación.

La habilitación supone la disgregación de dos elementos que aparecen íntimamente vinculados en los procedimientos selectivos tradicionales de personal, que son el acceso y la provisión de un puesto de trabajo, ya que los aprobados eligen vacantes según el orden de puntuación, que se transforma en un medio de provisión. La separación de ambos elementos da lugar a un colectivo (habilitados), a los que se les autoriza a participar en concursos para cubrir de forma provisional o definitiva vacantes presupuestadas.

El sistema no es original, ya que ha tenido vigencia en España en épocas históricas anteriores y se aplica en la actualidad en otros países. Por ejemplo, era seguido en la Real Orden de 19 de agosto de 1825, primera de las que regulan el acceso a la Función Pública española, y es el sistema imperante en la actualidad en Alemania.

Como su propio nombre indica, la obtención de la calificación de habilitados se efectúa a través de procedimientos selectivos, que el artículo 9.º de la Ley atribuye el carácter de «oposición o concurso-oposición libre, que, de acuerdo con los principios constitucionales de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, se dirigirán a seleccionar las personas que, debido a su preparación, capacidad e idoneidad, accedan a la función pública».

Lógicamente, al no garantizar el sistema un acceso inmediato a un puesto de trabajo, no se puede esperar, como sucede en las oposiciones tradicionales, que los candidatos dediquen un período largo a preparar las pruebas de selección. Lo que determina que se deba diseñar un procedimiento que juzgue la preparación que ya tiene el candidato, con tendencia a la manifestación de aptitudes, más que a la preparación exhaustiva de un programa. La articulación del conjunto de pruebas debe, sin embargo, asegurar una alta capacidad de los seleccionados y dar garantías frente a la designación arbitraria.

Sin embargo, el sistema contiene unos límites lógicos para evitar que el número de habilitados sea muy grande, lo que podría hacer desaparecer sus expectativas de ocupar una plaza, y garantiza su derecho a ella, al establecerse:

«El número de personas habilitadas no podrá sobrepasar el de las vacantes existentes conforme a la oferta pública de empleo con el solo aumento adicional del 10 por 100 previsto en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

En ningún caso, el personal habilitado podrá permanecer sin obtener un nombramiento más de un año desde que superó las pruebas correspondientes.»

La existencia de un personal seleccionado de acuerdo con los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, permite satisfacer las necesidades de carácter urgente que fueron la causa de la aparición de los temporeros, regulando el adecuado control del crecimiento de la burocracia y garantizando el funcionamiento idóneo de los servicios públicos.

El sistema de la habilitación tiene el efecto de ampliar el número de personas que pueden optar a desempeñar puestos de trabajo en la Administración, ampliación que adquiere todo su sentido con el fenómeno de la movilidad del personal de las distintas Administraciones Públicas, lo que transfiere el problema de la selección a las modalidades de provisión de puestos de trabajo, como sucede en los sistemas de empleo.

El sistema normal de provisión es el concurso de méritos, reduciéndose la libre designación a los puestos de nivel correspondiente a jefatura de servicio o superior. Ambos procedimientos exigen convocatoria pública, que debe recoger las características de la clasificación del puesto. La resolución de las diversas modalidades de provisión y, en el caso de concurso, «la relación de participantes con la puntuación obtenida serán objeto de publicación» (art. 20).

Evidentemente, la existencia de funcionarios propios de la Comunidad, de habilitados y de funcionarios de otras Administraciones Públicas, cuya movilidad es reconocida, permite al órgano gestor del personal la elección de una diversidad de modalidades de concurso, según los destinatarios del mismo. Sin ánimo exhaustivo se podrían presentar las siguientes formas de concurso:

A) Concursos internos, cuyo destinatario es el personal propio de la Generalidad, pudiéndose diversificar según se trate de:

- Concursos dirigidos únicamente al personal funcionario de carrera, con independencia de su situación administrativa.
- Concursos dirigidos únicamente a habilitados con el fin de ocupar plazas del nivel inferior, con carácter permanente, o de diversos niveles en condición de interino.
- Concursos mixtos dirigidos a ambos grupos en igualdad de condiciones, o bien ofreciendo a los habilitados las plazas no solicitadas por los funcionarios de carrera o las plazas resultantes del propio concurso.



B) Concursos abiertos a funcionarios de otras Administraciones Públicas, pudiéndose utilizar los mecanismos estatales de la oferta pública de empleo y de la oferta permanente.

C) Concursos mixtos en los que se permite la participación de personal propio de la Generalidad en concurrencia con el de otras Administraciones Públicas.

Un sistema como el descrito requiere, como condición indispensable de su funcionamiento, la realización de una cuidadosa clasificación de puestos de trabajo, tarea en la que fracasó el Estado por causa de las fuertes presiones corporativas, enorme diversidad de estructuras y amplitud de sus dimensiones. En una Comunidad Autónoma estos obstáculos pueden ser vencidos, por lo que el modelo establecido en la Ley valenciana de Función Pública puede considerarse como una alternativa al tradicional.

Vicente M. ESCUIN PALOP

