

PUESTO DE TRABAJO, PLAZA, DESTINO Y TERMINOS ANALOGOS EN LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO: HACIA UNA TERMINOLOGIA UNIFORME

35.084.9(46)

Por ALBERTO GUTIERREZ REÑON

Sumario: EL CONCEPTO DE «PUESTO DE TRABAJO».—TRIPLE SIGNIFICADO USUAL DEL TÉRMINO «PLAZA».—EL TÉRMINO «PLAZA» EN LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES: Plaza como sinónimo de puesto de trabajo.—El término «plaza» como plaza de la plantilla de cuerpo.—El término «plaza» como destino.—El término «plaza» usado con doble significado.—Casos de significado dudoso del término «plaza».—EL CONCEPTO DE DESTINO: Imprecisión del término «destino» en la LFC.—MÚLTIPLE SIGNIFICADO DEL TÉRMINO «VACANTE».—EL TÉRMINO «CARGO».—EL TÉRMINO «EMPLEO».—PLANTILLA ORGÁNICA Y PLANTILLA DE FUNCIONARIOS.—El término «plantilla» en la LFC.—CONCLUSIÓN.

LA terminología administrativa española en materia de personal ha sido siempre un tanto imprecisa, y esta imprecisión se refleja a veces en el texto de la reciente Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964. (De aquí en adelante, LFC.)

La LFC utiliza profusamente los términos «puesto de trabajo», «plaza», y otros de sentido análogo, como «destino», «vacante», «cargo» o «empleo», así como los de «plantilla», «plantilla orgánica» y «plantilla de cuerpo», directamente relacionados con aquéllos. Ocu-

rre, sin embargo, que estos términos no son empleados siempre con el mismo significado, y de ello pueden resultar oscuridades y confusiones.

En las líneas que siguen se trata de analizar comparativamente el uso legal de los términos aludidos, señalando algunos problemas de fondo que pueden ocasionar las imprecisiones terminológicas que en la Ley se advierten y apuntar algunas sugerencias encaminadas a la utilización de una terminología uniforme.

El concepto de «puesto de trabajo»

Este término, de introducción relativamente reciente, ha ganado aceptación general por su precisión técnica, sobre todo desde que la Ley de Procedimiento Administrativo atrajo la atención sobre él con el discutido artículo 35.

En el estudio de la organización, el concepto de puesto de trabajo juega un papel fundamental. Ocupa una posición análoga a la de la célula en la biología. Desde un punto de vista estructural, la Administración pública—como cualquier otra organización—se articula en una serie de órganos, y éstos en unidades orgánicas, que, a su vez, están constituidas por puestos de trabajo. El puesto de trabajo o conjunto de tareas y responsabilidades atribuibles a una persona es, pues, la célula básica, la unidad indivisible de la estructura de la organización.

La LFC no define el puesto de trabajo, pero utiliza con frecuencia este término o su forma abreviada «puesto». Estos términos aparecen concretamente en los artículos 5.º, 1; 14, C); 41, 1, b); 44, 3.º; 49, 3; 50, 2; 51, 2; 52, 1; 52, 3; 53, 1; 53, 1, a) (dos veces); 53, 1, b); 53, 1, c); 53, 1, d); 53, 1, e); 53, 2; 54; 56; 58, 1; 62, 1, a); 64; 78; 98, 2; 104, 1; y en las disposiciones transitorias 2.ª, 5; 4.ª, 1 (dos veces); 4.ª, 3, y 13, 2.

En todos estos casos, la expresión puesto de trabajo (o puesto) se emplea como concepto estructural, con un significado técnico preciso y adecuado.

Triple significado usual del término «plaza»

El término «plaza» tiene a la vez una mayor tradición y una precisión mucho menor que el de puesto de trabajo.

En el lenguaje administrativo español, plaza ha venido utilizán-

dose para designar un puesto de trabajo concreto dentro de la organización administrativa. Se dice así, por ejemplo, que la plaza de Oficial Mayor se cubrirá por un funcionario del Cuerpo Técnico con categoría de Jefe de Administración. En este sentido, «plaza» equivale a «puesto de trabajo», y puede ser sustituida con ventaja por este último término de significación inequívoca.

Pero plaza se usa con frecuencia en un sentido diferente. Cuando decimos que se ha convocado una oposición para cubrir 20 plazas de Abogados del Estado, o que se va a ampliar en 10 plazas la plantilla de Inspectores de Trabajo, nos estamos refiriendo a funcionarios y no a puestos de trabajo. Plaza aquí no es ya un concepto de estructura orgánica, sino de Administración de Personal. Quizá no sea ocioso tratar de delimitarlo.

Si de acuerdo con las necesidades de la organización se estiman necesarios 200 funcionarios de una clase determinada, se establece un Cuerpo de funcionarios con una plantilla de 200 plazas. Así, pues, la plaza es, ante todo, una unidad de cuenta que nos indica de un modo genérico los huecos a cubrir en una plantilla. Pero al mismo tiempo plaza es algo más. Cuando se admite a una persona como funcionario de nuevo ingreso a ese Cuerpo, se dice que «ha obtenido una plaza». La plaza representa así la investidura que le liga a la organización, colocándole en un *status* determinado, el título que le habilita para el ejercicio de un tipo definido de funciones, le confiere unos derechos y le impone unos deberes.

Es fácil ver que esta segunda acepción de plaza nada tiene que ver con el concepto estructural de puesto de trabajo, y que identificar una y otro podría dar lugar a constantes confusiones.

Hay, finalmente, un tercer significado usual de plaza: Se dice, por ejemplo, que la plantilla de una Delegación provincial prevé 25 plazas de auxiliares. Plaza se concibe aquí como destino de un funcionario auxiliar adscrito a la Delegación, sin que dicha adscripción implique forzosamente la vinculación a un puesto de trabajo determinado. En este sentido, el término «plaza» cumple también una función útil. Pero para evitar confusiones entre plaza de la plantilla de Cuerpo y plaza en la plantilla de Personal de una unidad, sería preferible evitar la utilización de plaza con este último significado, sustituyéndolo por otro término. Con este objeto, y por las razones que veremos luego, se propone el término «destino».

El término «plaza» en la LFC

En el articulado de la LFC el término «plaza» figura no menos de treinta y tres veces. Sin embargo, como ahora veremos, su significado no es siempre el mismo.

PLAZA COMO SINÓNIMO DE PUESTO DE TRABAJO

Es su significado más frecuente. La sustitución de plaza por puesto de trabajo hubiera sido preferible para dar mayor claridad a muchos de los artículos de la LFC.

a) Plaza equivale a puesto de trabajo en todos aquellos casos que se habla de «clasificación de plazas» o expresiones similares:

Art. 15, 1.—«Compete al Presidente del Gobierno...:

E) Clasificar las *plazas* correspondientes a los Cuerpos generales...»

Art. 17.—«Compete a los Ministerios...:

5.º Proveer las *plazas* clasificadas como de libre designación.»

Art. 23, 3.—«... las *plazas* de mayor responsabilidad de este Cuerpo (Técnico) que previamente se clasifiquen como tales se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten diploma de *directivo*.»

Art. 25, 4.—«La creación de diplomas..., presupone la existencia de las *plazas* a que se refiere el párrafo 2.º conforme a la clasificación...»

Disp. trans. 4.ª, 2.—«... se convocará concurso de méritos entre funcionarios..., para que obtengan diploma de *directivos* en un número igual al de *plazas* clasificadas como tales...»

b) Lo mismo puede decirse de todos los casos en los que se alude a «*plazas*» reservadas a un determinado Cuerpo o desempeñadas por un funcionario, o *plazas* determinadas, etc.

Art. 23, 1.—«Corresponde a los funcionarios de los Cuerpos generales..., con excepción de las *plazas* reservadas a otros funcionarios...»

Art. 25, 2.—«El diploma habilita a su titular para tener acceso a las *plazas* expresamente reservadas a sus poseedores...»

Art. 25, 4.—«El número de diplomados no podrá exceder en más de un 20 por 100 del de *plazas* reservadas al diploma correspondiente.»

Art. 28, 2.—«En la hoja de servicios se harán constar (las) *plazas* desempeñadas...»

Disp. trans. 2.^a, 5.—«Cuando el número de funcionarios..., exceda del número de puestos de trabajo reservados a dicho Cuerpo..., la Administración podrá disponer que los funcionarios sobrantes desempeñen..., *plazas* correspondientes a Cuerpos de categoría inferior...»

Art. 55.—«Dentro de los servicios del Departamento en cada localidad, la adscripción a una *plaza* determinada se realizará por el Subsecretario o por el Jefe de los Servicios provinciales correspondientes.»

c) Finalmente, la equivalencia a puestos de trabajo se deduce en otros casos del contexto en que está inserto el término o del absurdo resultante de interpretarlo de otro modo.

Así, el

Art. 5.º, 2.—«Son funcionarios interinos los que..., ocupan *plazas* de plantilla, en tanto no se provean por funcionarios de carrera.»

El nombramiento de funcionario interino va vinculado al desempeño de un puesto concreto, y tiene carácter precario, mientras que la obtención de una *plaza* supone una relación genérica con la Administración de carácter permanente. Aquí, «*plaza*» sólo puede entenderse como puestos de trabajo, y «*plantilla*» como *plantilla orgánica*, pues los que ocupan «*plaza*» en la «*plantilla de Cuerpo*» son, por definición, funcionarios de carrera. Y por la misma razón ha de entenderse como puesto de trabajo en el artículo 104, 2.

O en el

Art. 41, 1.—«Los funcionarios (de carrera) se hallan en situación de servicio activo: a) Cuando ocupen *plaza* correspondiente a la *plantilla* del Cuerpo a que pertenezcan...»

Ha de entenderse «cuando desempeñen puesto de trabajo correspondiente a su Cuerpo...», ya que los funcionarios de carrera ocupan *plaza* en la *plantilla* de su Cuerpo aun cuando se hallen en *excedencia especial*.

EL TÉRMINO «PLAZA» COMO PLAZA DE LA PLANTILLA DE CUERPO

La disposición transitoria 4.^a, 3, establece que «los funcionarios..., ingresados por oposición directa y libre para ocupar *plazas de Jefe de Administración*..., tendrán derecho a ocupar los puestos de di-

rectivos del Ministerio a que pertenecían cuando ganaron la oposición en las condiciones establecidas en dicha legislación».

El término «plaza» no se refiere aquí a puestos de trabajo, sino que se emplea en el sentido de hueco o unidad de la plantilla de Cuerpo. La expresión «plazas de Jefe de Administración» delimita simplemente una de las distintas clases de plazas de que se compone la plantilla de los Cuerpos Técnico-Administrativos en la actualidad.

EL TÉRMINO «PLAZA» COMO DESTINO

El artículo 58, 1, establece que la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los Ministerios interesados, publicará convocatoria común de las *plazas* vacantes correspondientes a los distintos Cuerpos generales.

La palabra «plaza» no puede significar aquí plaza de la plantilla de Cuerpo, puesto que la convocatoria se refiere a un concurso entre funcionarios con plenitud de derechos. Tampoco significa puesto de trabajo, pues el mismo artículo continúa: «La convocatoria no tendrá que determinar necesariamente el puesto de trabajo.»

En este mismo sentido se emplea el término «plaza» en los artículos 17, 4.º; 22, 2, 5.º; 59 y 60, 2.

Estamos, pues, ante la tercera acepción del término «plaza»: la pertenencia a los efectivos de una unidad administrativa con derecho a desempeñar uno de los puestos de trabajo—no especificado—de dicha unidad. Plaza se emplea aquí como un significado al que—como veremos a continuación—quizá conviene más el término «destino».

EL TÉRMINO «PLAZA» USADO CON DOBLE SIGNIFICADO

Dos veces, al menos, se utiliza el término «plaza» significando simultáneamente puesto de trabajo y plaza de la plantilla de un Cuerpo.

El artículo 46, 2, señala que «los funcionarios supernumerarios, mientras se encuentren en esta situación administrativa, no percibirán el sueldo personal que les correspondería en servicio activo ni remuneración alguna complementaria de carácter general ni especial, declarando vacante la *plaza* de la plantilla orgánica y del Cuerpo, *que se proveerá* en forma reglamentaria».

Lo que se declara vacante aquí son dos cosas distintas: por una parte, un puesto de trabajo que se proveerá según corresponda; por otra parte, una plaza del Cuerpo a que el funcionario pertenece, que

saldrá a oposición en su día. Parece que la redacción debiera ser «dejando vacantes el *puesto* de la plantilla orgánica y la *plaza* del Cuerpo, que se proveerán en forma reglamentaria».

El artículo 31, 2, dice que: «Las pruebas selectivas correspondientes a los Cuerpos generales se celebrarán periódicamente y serán comunes para todas las *plazas convocadas*, cualquiera que sea el Departamento a que éstas pertenezcan...»

Las plazas convocadas corresponden a la plantilla del Cuerpo general de que se trate y no pertenecen, por tanto, a ningún Departamento. De conservar este párrafo, cuya utilidad es dudosa, sería más lógico decir «las pruebas..., serán comunes para todas las *plazas convocadas*, cualquiera que sea el Departamento a que pertenezcan los *puestos de trabajo* que van a desempeñar los funcionarios que las cubran».

CASOS DE SIGNIFICADO DUDOSO DEL TÉRMINO «PLAZA»

Mayor importancia aún que los casos de doble significación tienen aquellos otros en que el tomar el término «plaza» en uno u otro sentido supone dar un significado distinto al artículo de la Ley.

a) El artículo 43, 2, establece que «a los funcionarios en situación de excedencia especial se les reservará la *plaza* y destino que ocupasen»...

No es posible saber aquí lo que reserva la Ley a dichos funcionarios: si la plaza en su Cuerpo y el puesto de trabajo que venían desempeñando, o bien, como sería más lógico, la plaza en su Cuerpo y el destino en una localidad y Departamento determinado, pero sin derecho a tener reservado un puesto concreto (1).

b) El artículo 44, 1, dice que «la excedencia forzosa se producirá por...: a) Reforma de plantilla o supresión de la *plaza* de que sea titular el funcionario»... Parece lógico considerar que la Ley se refiere a la reforma de la plantilla orgánica y a la supresión del puesto de trabajo que desempeña el funcionario. Pero ¿puede producirse también la excedencia forzosa por reforma de la plantilla de Cuerpo con supresión de plazas de la misma?

c) El artículo 58, 2, determina que «en los concursos entre funcionarios de los Cuerpos generales, los Ministerios interesados podrán proponer..., la inclusión..., de aquellas condiciones..., que estimen convenientes para quienes aspiren a las *plazas* del respectivo

(1) En este artículo, como en muchos otros de la LFC, las imprecisiones terminológicas parecen deberse a la influencia de la Ley de Situaciones de 15 de julio de 1954, de la que a veces se tomaron incluso párrafos literales.

Departamento». Las facultades de los Departamentos se amplían o restringen según qué *plaza* se interprete como destino o como puesto de trabajo. En el primer caso supondría que un Ministerio puede exigir requisitos especiales para cualquier funcionario que desee ser destinado al mismo. En la segunda hipótesis sólo podrían exigirse estos requisitos para quienes optasen a puestos determinados que los hiciesen necesarios. Esto presupondría que lo que el Ministerio saca a concurso en este caso no es un destino genérico, sino puestos de trabajo perfectamente determinados.

El concepto de «destino»

El término «destino» indica el lugar asignado a una persona para el cumplimiento de sus funciones, pero puede referirse tanto al lugar en sentido geográfico como —en un sentido más ideal— al sector o unidad de la organización.

En su uso más frecuente, «destino» suele implicar simultáneamente un elemento geográfico y otro organizacional, que —como unos ejes de coordenadas— delimitan la situación de una persona. Pero en esta delimitación, el lugar geográfico (normalmente una ciudad) suele venir expresado con mucha más precisión que el lugar en la organización (que no suele descender a la designación del puesto de trabajo). Es probable que un funcionario diga que «le han destinado a la Delegación Provincial de Granada»; pero si quiere referirse a su lugar exacto en la organización dirá, en cambio, que «le han *nombrado* Secretario de la Delegación», o que «le han dado el *puesto* (o el cargo) de Secretario».

En este sentido, «destino» puede tener una utilidad técnica. La LFC introduce el concurso como medio normal de provisión de los puestos de trabajo. Pero el concurso no es más que una fase de la provisión. A través del concurso el funcionario es destinado a los servicios de un Departamento en una localidad determinada; será luego la autoridad departamental quien le adscriba a uno u otro puesto de trabajo. Parece que el término «destino» podría expresar bastante gráficamente la asignación a una localidad hecha por el concurso. Cuando en líneas siguientes se aluda a destino *strictu sensu*, ha de entenderse que se refiere a la pertenencia al personal de los servicios del Departamento en una localidad.

IMPRECISIÓN DEL TÉRMINO «DESTINO» EN LA LFC

La Ley utiliza pocas veces la palabra «destino», pero cuando lo hace su significado es casi siempre confuso.

La Ley utiliza «destino» como equivalente a «puesto de trabajo» en la expresión «complemento de destino» (arts. 95, 2, y 98, 2), referida al complemento de retribución que percibirán «quienes desempeñen puestos de trabajo que requieran particular preparación técnica o impliquen especial responsabilidad». El uso de la expresión quizá no es afortunado, entre otras cosas, porque evoca los frecuentes casos de «complementos de destino» referidos a lugar de residencia puramente geográfica. Sin embargo, acertado o no, el sentido de la expresión ha quedado perfectamente delimitado.

Destino equivale también a puesto de trabajo en el artículo 59, al determinar la valoración en los concursos de «la eficacia demostrada en los *destinos* anteriores».

La equivalencia entre destino y puesto de trabajo no está clara, sin embargo, en otros casos. Así, en el artículo 62, cuando se autorizan «permutas de *destinos* entre funcionarios en activo o en excedencia especial». A primera vista parece que lo que se autoriza a permutar son puestos de trabajo, pero esto envolvería un contrasentido: dada la discrecionalidad de la autoridad departamental en la adscripción de los funcionarios a los distintos puestos, lo único que puede ser objeto de la permuta es el destino *strictu sensu*, esto es, el derecho al desempeño de funciones en los servicios de un Departamento en una localidad determinada.

Un problema parecido se plantea en la regulación de la excedencia especial. El artículo 43, 2, establece que «a los funcionarios en situación de excedencia especial se les reservará la plaza y *destino* que ocupasen»... Creo que tampoco aquí puede identificarse destino con puesto de trabajo. No parece lógico pensar que un Delegado provincial pueda cambiar de puesto a un auxiliar que acuda normalmente a la oficina, y no pueda hacerlo, en cambio, mientras esté cumpliendo el servicio militar.

En ambos casos (así como en el art. 51, 1, de sentido análogo) habrá que entender que destino está empleado con una significación propia netamente distinta de la de puesto de trabajo o de la de plaza de la plantilla de un Cuerpo de funcionarios.

Múltiple significado del término «vacante»

El término «vacante» no plantea problema alguno cuando se usa como adjetivo calificativo. Así, cuando se habla de «puestos vacantes» (art. 56) o «plazas vacantes» (arts. 17, 4; 20, 2, 5.º, y 58) o de declaración de vacante (art. 46, 2).

Usado como sustantivo, vacante puede sustituir a las expresiones «puesto de trabajo vacante», «plaza vacante» o «destino vacante». Es útil—para evitar enojosas repeticiones—cuando su significado se deduce con claridad del contexto. Pero siempre habrá de ser usado con precaución para evitar dobles sentidos que puedan inducir a confusión.

La LFC es buen ejemplo de los distintos significados que puede tener el término «vacante», así como de los peligros que tal multiplicidad implica:

a) Vacante se usa en dos casos como abreviatura de puestos de trabajo vacantes (arts. 61 y 104, 3).

b) Tiene el significado de plaza vacante en la plantilla de un Cuerpo en el artículo 31, párrafos 1.º, 1.º a), 1.º b) y 1.º c), y en las disposiciones transitorias 2.ª, 5 (segunda vez); 5.ª, 1, y 5.ª, 3.

c) Se utiliza también como destino vacante (necesidad de un funcionario en los servicios de cierto Departamento en una localidad determinada, sin especificar el puesto de trabajo). Así, los artículos 51, 2; 57, 1; 57, 2; 58, 3; 59 (dos veces), y disposición transitoria 2.ª, 5 (primera vez).

Los inconvenientes de un uso inadecuado del término «vacante» aparecen con claridad en dos casos.

El artículo 15, 1, C), establece como atribución de la Presidencia el «convocar las oposiciones para el ingreso en los Cuerpos generales del Estado y resolver los concursos de méritos para la provisión de *vacantes* en dichos Cuerpos». Un examen superficial pudiera inducirnos a creer que, al hablar de «vacantes en dichos Cuerpos», la Ley se refiere a plazas vacantes en la plantilla de los Cuerpos generales. Pero las vacantes de plazas en estos Cuerpos se proveen por oposición; lo que se provee por concurso son los *destinos vacantes* correspondientes al Cuerpo de que se trate, y en este sentido habrá que entender el artículo 15, 1, C).

El caso del artículo 60, 1, es mucho más importante. Con arreglo a este artículo, «las *vacantes* que resulten una vez realizado el concurso entre funcionarios del Cuerpo llamado a desempeñarlas serán incluidas en las convocatorias para el ingreso en el referido Cuerpo».

Al referirse a la vez a las *vacantes de destino* que resulten en el concurso y simultáneamente a las *plazas vacantes* que han de cubrirse por oposición, la Ley ha sido víctima de la anfibia de los términos hasta un punto que puede ser peligroso. Interpretado el precepto literalmente supondría que cuando en una unidad se necesite un funcionario y nadie solicite ese destino, no podría aspirar a él otro funcionario en los concursos sucesivos, sino que habría que esperar a que se completase el proceso de selección y pudiera enviarse a él a un funcionario de nuevo ingreso. Durante este largo periodo—que para el Cuerpo Técnico puede estimarse en unos dos años y medio (1)—se habrían celebrado, sin embargo, probablemente varios concursos. Es evidente que el interés del servicio exige dar a este artículo una interpretación lata que salve este lapsus terminológico.

El término «cargo»

Este término, de uso frecuente en el lenguaje vulgar, no ha sido manejado por la doctrina con criterios claros. Usualmente, «cargo» evoca autoridad y suele aplicarse a los puestos de trabajo que llevan anejo mando o jerarquía. El matiz de jerarquía prevalece sobre el de desempeño del puesto, y de aquí que se haya utilizado cargo con cierta frecuencia para referirse a categorías personales.

Aparte de expresiones como «servicios a su cargo» o análogas, de clara comprensión, la Ley utiliza el sustantivo «cargo» en dos sentidos.

Por una parte, «cargo» se emplea como sinónimo de puestos de trabajo. Probablemente para darles un mayor realce, al referirse a puestos de trabajo que se suponen de cierta importancia: así, cuando habla de «cargo político o de confianza» (artículos 43, 1, *a*), y 43, 3), «cargo para el que fueran designadas por Decreto» (43, 2), cargo «incompatible» (artículo 86, 2) o «cargo de directivo» (disposición transitoria 4.^a 3). O para subrayar la importancia de la actividad profesional del funcionario, como en las expresiones «el ejercicio o desempeño del cargo», «secretos conocidos por razón de su cargo», etc. (artículos 50, 3; 63, 1; 77, 2; 80; 82; 83, 1.^a y 2.^a; 84; 87,1).

Hay, sin embargo, un caso en que el término «cargo» no parece ha-

(1) Suponiendo que el concurso se resuelva el 1 de enero y la oposición se anunciase el 1 de abril de 1964, los exámenes podrían celebrarse de noviembre a mayo de 1965, el concurso de formación de octubre a abril de 1966 y el periodo de prácticas podría terminar el 1 de julio de 1966. El plazo puede ser más largo si se amplía el periodo de formación.

ber sido utilizado en este sentido, sino más bien en el de plaza entendida como título de pertenencia a la plantilla de un Cuerpo determinado. El artículo 63, 2, establece que «el Estado asegura a los funcionarios de carrera el *derecho al cargo*, y siempre que el servicio lo consienta, la inamovilidad de residencia»... Entender aquí «cargo» como puesto de trabajo supondrá dar una rigidez inadmisibles a la organización administrativa. Hay que pensar más bien en una pequeña falta de precisión de la Ley.

El término «empleo»

La Ley utiliza este vocablo para designar a un sector del personal al servicio de la Administración: los funcionarios de empleo. Empleo aquí parece ser sinónimo de puesto de trabajo. La cualidad de funcionario está en este caso vinculada al desempeño de un puesto de trabajo determinado y se extingue al cesar en el desempeño del mismo. El uso del término «empleo», además de estar justificado por razones eufónicas, es quizá incluso más expresivo.

Pero, además, la Ley utiliza este término en otra ocasión. El artículo 46, a) considera supernumerarios a los que «... sirvan *empleos* no incluidos en la plantilla orgánica de su escala, en organismos autónomos o del Movimiento»... Aparte del error que supone hablar de plantillas orgánicas de escala, no se ve muy clara, en este último caso, la utilidad del término «empleo» como equivalente y en lugar del de «puesto de trabajo».

Plantilla orgánica y plantillas de funcionarios

El término «plantilla» puede utilizarse en varios sentidos. Así, plantilla orgánica se utiliza para designar el conjunto de puestos de trabajo, especificados de forma que permita su identificación individual y agrupados en unidades orgánicas. Plantilla es aquí un concepto organizativo o estructural, que viene a corresponder a la *position chart* americana o a lo que fué en su origen nuestro concepto tradicional de «planta».

Pero la Administración de personal utiliza también el término «plantilla» al menos en dos sentidos. Por una parte, en cuanto «plantilla de Cuerpo», entendiendo por tal el conjunto de plazas de que consta cada Cuerpo de funcionarios, con especificación de las que son de cada clase, caso de haber varias dentro del mismo Cuerpo. Por otra

parte, se usa también, aunque con menos frecuencia, la expresión «plantilla de funcionarios de una unidad», entendiéndose por tal el conjunto de destinos para funcionarios al servicio de dicha unidad que han sido previstos con carácter permanente, con especificación de los que existan en cada clase si hubiese varios.

EL TÉRMINO «PLANTILLA» EN LA LFC

La Ley utiliza las distintas acepciones de «plantilla» de modo inseguro.

Así, la expresión «plantilla orgánica» es empleada de modo correcto en el artículo 14 C) y en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 52. También parece claro que debe entenderse como plantilla orgánica el término «plantilla» empleado en los artículos 5 y 44, 1 a).

La expresión «plantilla de Cuerpo» se usa con precisión en el artículo 16 A), al referirse a «las plantillas de los distintos Cuerpos del Estado».

Asimismo se utiliza correctamente con doble significación el término «plantilla» en el artículo 46, 2, al establecer que al pasar un funcionario a la situación de supernumerario se declara «vacante la plaza en la *plantilla orgánica y del Cuerpo*».

Sin embargo, hay varias ocasiones en que el término «plantilla» no tiene la misma precisión. El artículo 46, 1, se refiere a funcionarios que «sirvan empleos no incluidos en la *plantilla orgánica de su escala*». A pesar del evidente error terminológico, el sentido parece claro; se refiere a los funcionarios que desempeñen puestos no atribuidos al Cuerpo de que forman parte. Análogamente, cuando el artículo 41, 1, establece que «los funcionarios se hallan en situación de servicio activo: a) Cuando ocupen plazas correspondientes a la *plantilla del Cuerpo* a que pertenecen...», estamos ante un uso inadecuado de la expresión «plantilla de Cuerpo». «Plaza» en la «plantilla de Cuerpo» ocupan no sólo los funcionarios en activo, sino también los que se encuentran en excedencia especial. El artículo 41, 1 a), sólo tiene sentido si se interpreta como «los que ocupen un puesto de trabajo atribuido al Cuerpo a que pertenecen».

Hay, por último, un caso en que la imprecisión con que la Ley utiliza el término «plantilla» nos priva de saber su intención en un punto fundamental. El artículo 4.º, al definir a los funcionarios de carrera, considera como tales únicamente a los que «figuran en las correspondientes plantillas» (1). Plantilla aquí no puede ser plantilla or-

(1) Este artículo recoge casi literalmente la definición de funcionario del artículo 319 de la LRL que había pasado al Reglamento de Funcionarios de la misma y posteriormente a la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

gánica, pues en ésta figuran puestos de trabajo, no funcionarios. Y considerarle como plantilla de Cuerpo o como plantilla de funcionarios de una unidad equivale a negar la condición de funcionarios de carrera, por ejemplo, a los excedentes voluntarios, que ni están afectos a una unidad ni cubren plaza en la plantilla de su Cuerpo. Quizá la Ley quisiera referirse aquí a las relaciones o antiguos escalafones en los que si figuraran todos los funcionarios de carrera. O quizá la Ley quisiera efectivamente hacer que los excedentes—y los supernumerarios y suspensos— pierdan mientras están en tal situación su cualidad de funcionarios de carrera, como parece indicar también la exigencia de que para serlo hayan de percibir «sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado».

Conclusión

La nueva Ley de Funcionarios ha tratado de convertir el régimen de la función pública en un sistema moderno y coherente. La novedad y ambición de sus propósitos hacen que este resultado no pueda lograrse en un momento, sino que habrá de surgir como fruto de una larga evolución. En esa evolución será necesario un esfuerzo continuado para superar el lastre de la situación anterior, que pugna por amortiguar las innovaciones.

Una pequeña parte de ese esfuerzo habrá de dedicarse sin duda a perfilar los conceptos y acuñar la nueva terminología. La administración de personal, en sentido moderno, requiere un planteamiento cada vez más científico, que soporta mal en la terminología—como en cualquiera de sus técnicas de aplicación— las imprecisiones, las imprevisiones o los hábitos anacrónicos.

Sería de desear que en una futura revisión de la Ley, y sobre todo en las disposiciones que vayan dictándose para la aplicación de la misma, fuera llegándose a una mayor precisión y uniformidad terminológicas. Ello facilitaría sin duda el cumplimiento de sus objetivos.