

INTEGRACION DE PLAZAS NO ESCALAFONADAS: SU PROBLEMATICA

Por LUIS FERNANDO CRESPO MONTES

Sumario: I. Introducción.—II. Concepto y significado de plaza no escalafonada. Condición de su titular.—III. Normas para efectuar la integración.—IV. Consideraciones finales.

1. Introducción

La Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, con un criterio excesivamente geométrico, afirma en su artículo 3.º, 2, que «los funcionarios de carrera se integran en Cuerpos Generales y en Cuerpos Especiales».

Más adelante se puede comprobar lo incompleto de tan rotunda declaración, al referirse en la Disposición Transitoria segunda, 4, a «funcionarios que ocupen plazas no escalafonadas» y que, por tanto, no están integrados en Cuerpos de la Administración Civil del Estado, ya sean Generales o Especiales.

Este *lapsus* de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado («auténtico olvido del legislador», según frase de GARRIDO FALLA)

se ha intentado remediar por el Decreto número 865/1964, de 9 de abril, sobre bases para la formación de plantillas orgánicas y clasificación de puestos de trabajo, por cuanto que en su base 15 admite la existencia de lo que con equívoca terminología denomina «puestos especiales».

El olvido del legislador de los titulares de plazas no escalafonadas como funcionarios de carrera ha podido tener alguna justificación. En un sentido figurado, los funcionarios titulares de plazas no escalafonadas no podían «hacer carrera», por cuanto que no tenían la amplitud de escala de los funcionarios pertenecientes a Cuerpos, en virtud de sus múltiples categorías administrativas (hoy superadas), y que permitían al funcionario obtener diversos ascensos a lo largo de su vida profesional.

El funcionario titular de una plaza no escalafonada queda estancado a lo largo de toda su vida al servicio de la Administración, al sueldo y consiguiente categoría con que esté reflejada su plaza en los Presupuestos Generales del Estado; y en este aspecto no puede «hacer carrera», por cuanto que no podrá obtener ningún ascenso, al no formar parte su plaza de escalafón y plantilla de Cuerpo concebido jerárquicamente.

Precisamente el giro «no escalafonada» ha querido indicar esto: su no adscripción al escalafón de Cuerpo alguno, y, por tanto, la imposibilidad de ir corriendo en este escalafón hasta alcanzar sus máximas categorías.

Interesa considerar la problemática que plantean estas plazas no escalafonadas. Al menos conviene estudiar todos los problemas que plantea el mandato contenido en la Disposición Transitoria segunda, 4, de la LAFC, por cuanto que los funcionarios titulares de plazas no escalafonadas, cuyas funciones sean de análoga naturaleza a las de los nuevos Cuerpos Generales, habrán de ser integrados en éstos en virtud de lo establecido en el citado apartado de la Disposición Transitoria segunda.

II. Concepto y significado de plaza no escalafonada. Condición de su titular

1. No se puede definir la plaza no escalafonada de espaldas a los Presupuestos Generales del Estado (PGE), por cuanto que el origen de esta expresión es eminentemente presupuestario.

Siendo uno de los objetivos de la nueva legislación sobre funcionarios la unificación de todos los antiguos Cuerpos Generales (cincuenta y seis, según el Decreto número 1880/1964, de 26 de junio), el

legislador, al querer que esta unificación fuese total, se percató de la existencia en los PGE de estas plazas no adscritas a plantillas de Cuerpo o Escala alguno. Y entonces, al regular en su Disposición Transitoria segunda las normas para integrar a los funcionarios de los antiguos Cuerpos Generales en los cuatro de nueva creación, se acuerda de la existencia en Presupuestos de estas plazas y dicta también las necesarias para llevar a cabo su integración. Esta es la única atención que presta el legislador a las plazas no escalafonadas: como una mera cuestión de derecho transitorio.

Por eso, el concepto que vamos a dar de plazas no escalafonadas está impregnado necesariamente de este matiz presupuestario. Y, por tanto, podemos definir a dichas plazas, como aquellas que figuran en los créditos de personal de los Presupuestos Generales del Estado, con dotación económica individualizada, sin formar parte de la plantilla de ningún Cuerpo o Escala de funcionarios.

2. Es conveniente matizar el significado que puede tener la expresión «plaza no escalafonada».

Su configuración presupuestaria es variadísima y aparecen en algunos casos agrupadas bajo una denominación muy sugestiva, por ejemplo: «Personal diverso no agrupado en Cuerpos», del Instituto Geográfico y Catastral de la Presidencia del Gobierno; «Personal no escalafonado», del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Industria; «Personal complementario», del Ministerio de Agricultura; «Personal vario», del Ministerio de Comercio, y «Diversos», del Ministerio de Información y Turismo. Y mientras existen Departamentos con varios centenares de plazas no escalafonadas (por ejemplo, Gobernación y Educación Nacional), existen otros con escaso número de ellas (Hacienda e Industria), o sin ninguna, por cuanto que todo su personal está incorporado a plantillas de Cuerpos o Escalas de funcionarios (este es el caso del Ministerio de la Vivienda).

Esta diversidad terminológica y su inmediata repercusión en su configuración presupuestaria motivan la dificultad de precisar el verdadero significado que en cada caso tiene la plaza no escalafonada.

Si admitimos el triple significado usual del término «plaza», según lo señala GUTIÉRREZ REÑÓN (véase DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA número 76, páginas 46 y siguientes), observamos, en primer lugar, que, por su misma esencia, la plaza no escalafonada no aparece en PGE ni puede aparecer como plaza de la plantilla de un Cuerpo. Automáticamente dejaría de ser no escalafonada, por cuanto que una de las características principales de la plantilla de todo Cuerpo de

funcionarios es, o mejor dicho era, precisamente su escalafonamiento.

En cambio, si encontramos la plaza no escalafonada en las otras dos acepciones que señala GUTIÉRREZ REÑÓN.

Primera: Plaza no escalafonada como sinónimo de puesto de trabajo. Con este carácter la encontramos en el Jefe de la Sección Económico-administrativa de la Subsecretaría de la Marina Mercante (numeración funcional-económica 452.113/1), y en el Secretario y Vicesecretario de la Secretaría de Organismos Centrales de Arbitraje Agrícola (numeración funcional-económica 631.111).

Segunda: Plaza no escalafonada como sinónimo de destino. Es bastante frecuente su aparición en los PGE con este significado. Así lo encontramos, por ejemplo, en los cuatro Practicantes del Hospital del Rey (numeración funcional-económica 306.114), y en el Mecanógrafo de la Oficina de Información de Barcelona (numeración funcional-económica 473.113).

3. Todos estos significados pueden ser irrelevantes desde el objetivo que vamos a abordar en este trabajo: el de la integración de los titulares de plazas no escalafonadas, cuyas funciones correspondan con las de los nuevos Cuerpos Generales, en los mismos. Pero existe una tercera cuestión que sí puede tener trascendencia a estos efectos, y es la de la condición de los titulares de estas plazas no escalafonadas. Por cuanto que, en buena técnica, parece que sólo podrán ser integrados en dichos Cuerpos quienes ostenten la condición de funcionarios de carrera, según el tenor de la nueva legislación.

Por tanto, conviene precisar la condición de los titulares de estas plazas. Y en seguida observamos que la cuestión hay que relacionarla necesariamente con el capítulo y artículo en que figure el correspondiente crédito en los PGE. De esta forma podemos distinguir los siguientes supuestos:

a) *Capítulo 100, artículo 110: Sueldos.*—Este es el caso más frecuente. Los titulares de las plazas no escalafonadas que figuren en este capítulo y artículo tienen, indudablemente, y salvando el *lapis* del artículo 3.º, 2, de la LAFC, la condición de funcionarios de carrera, ya que reúnen todas las circunstancias que enumera el artículo 4.º al definir esta clase de funcionarios:

— Habrán de estar en posesión del correspondiente nombramiento legal en propiedad, por ser condición indispensable para que puedan acreditarse haberes.

— La relación de servicios que une a los titulares de las plazas

no escalafonadas con la Administración es de carácter permanente; y no es obstáculo para que esta circunstancia se cumpla, por ejemplo, el hecho de que la plaza no escalafonada figure en la sección 28 (Obligaciones a extinguir) de los PGE, por cuanto que la plaza permanecerá en tanto en cuanto su titular no se jubile, fallezca o incurra en alguna de las circunstancias que determinan la pérdida de la condición de funcionario. Incluso en el supuesto de que un funcionario titular de una plaza no escalafonada pasara a la situación de excedencia voluntaria, la plaza continuaría en PGE independientemente de que se reintegrase al Tesoro la dotación económica de la misma.

— Las plazas no escalafonadas figuran en las plantillas de personal de un Ministerio, aunque no incorporadas a la de determinado Cuerpo o Escala. Notemos cómo el legislador en el artículo 4.º (¿para remediar su olvido?) ha evitado hablar de plantillas de Cuerpos, diciendo sencillamente «figuren en las correspondientes plantillas».

— Por último, sus titulares por supuesto que perciben sueldos con cargo a las consignaciones de personal de los PGE.

Una cuestión interesante que debe apuntarse es la de los casos en que, con defectuosa técnica presupuestaria y para evitar la incompatibilidad en la percepción de dos sueldos consagrada por la Ley de 9 de julio de 1855, se afirma que las cantidades con que está dotada económicamente la plaza no escalafonada podrán percibirse indistintamente en concepto de sueldo o de gratificación.

Si se percibe en concepto de sueldo, es el supuesto que acabamos de analizar. Pero ¿y si se percibe en concepto de gratificación? En este caso, la prodigiosa conversión del sueldo en gratificación, en virtud de la sutileza terminológica urdida para quedar al margen de la prohibición legal, implica, sin duda, que quien la percibe ostenta ya la condición de funcionario público. Y el hecho de recibir una gratificación con cargo a los PGE supone que dicho funcionario tiene dos destinos o dos puestos de trabajo (según la denominación y configuración presupuestaria que tenga la plaza no escalafonada) dentro de la Administración, legalmente compatibles; correspondiendo uno a un Cuerpo o Escala de funcionarios, o quizá a otra plaza no escalafonada de la que también sea titular y cuya remuneración percibe en concepto de sueldo, y el otro a la plaza no escalafonada cuya remuneración percibe en concepto de gratificación, precisamente por la condición de funcionario que ya ostenta.

Ahora bien, ¿ha adquirido por segunda vez la condición de funcionario? Esta cuestión es básica para determinar si el titular de la

plaza no escalafonada debe o no integrarse en el correspondiente Cuerpo General.

Entonces, y a estos efectos, podríamos hacer las siguientes distinciones:

— Si la plaza se tiene en propiedad, el titular de la misma ostenta por este lado también la condición de funcionario y, por tanto, tiene derecho a esta integración; y el problema de la compatibilidad o incompatibilidad entre los dos destinos o puestos de trabajo que tiene en la Administración no puede ser obstáculo para la integración, independientemente que motive el paso a la situación administrativa que corresponda en caso de incompatibilidad.

— Si la plaza no se tiene en propiedad, no se ostenta la condición de funcionario en cuanto titular de ella y no podrá efectuarse la integración de quien interinamente la ocupe, por ser requisito indispensable tal condición, según se desprende del tenor de la Disposición Transitoria segunda, 4.

En este caso, otra cuestión será la conveniencia de incorporar la plaza vacante a la plantilla del correspondiente Cuerpo General en el que deba adscribirse, al ser sus funciones de análoga naturaleza.

b) *Capítulo 120: Otras remuneraciones.*—También son bastantes numerosas las plazas no escalafonadas que aparecen en este artículo de los PGE, sobre todo en algunos Departamentos como Gobernación y Educación Nacional.

Existe una cuestión intimamente relacionada con la ya vista en el epígrafe anterior, *in fine*, y a la que corresponde la misma solución que allí apuntábamos: la de los funcionarios de carrera pertenecientes a un Cuerpo o Escala de nuestra Administración civil, y que también son titulares de plazas no escalafonadas y remunerados por este concepto con cargo a créditos que figuran en este capítulo y artículo.

Sin embargo, en el presente caso conviene introducir un nuevo matiz. Este se da en el supuesto de los dos Asesores técnicos del Secretariado del Gobierno (numeración funcional-económica 102.121) y de los cuatro Asesores técnicos del Gabinete de Estudios para la Reforma administrativa (numeración funcional-económica 102.123). El Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956, creador de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, en su artículo 3.º admite la posibilidad de que el Ministro Subsecretario, a propuesta del Secretario general técnico, interese la incorporación a la Secreta-

ría de funcionarios de cualesquiera Cuerpos de la Administración General del Estado, que continúan en situación de activo en su Cuerpo de procedencia. Una vez incorporados estos funcionarios pueden ocupar las mencionadas plazas de Asesores técnicos en los servicios citados. Pero en estos casos no cabe pensar que han adquirido otra vez la condición de funcionarios, ya que su incorporación a la plaza se debe precisamente a que ya tienen esta condición, y por eso su dotación económica figura en el artículo 120 (Otras remuneraciones) para eludir la incompatibilidad en la percepción de dos o más sueldos. Además, que la incorporación en estos supuestos a dichas plazas, en virtud del Decreto-ley citado, no implica en modo alguno que se adquieran en propiedad estas plazas.

Ahora bien, puede darse también el caso, y de hecho así ocurre en bastantes supuestos, que quien sea titular de una plaza no escalafonada que figure en este capítulo y artículo de los PGE no ostente, por otra parte, la condición de funcionario de carrera perteneciente a tal o cual Cuerpo o Escala. Y entonces, al no percibir los haberes correspondientes en concepto de sueldo (artículo 120, Otras remuneraciones), ¿pueden tener en estos supuestos la condición de funcionarios de carrera?

Al tenor de la LAFC no existe ningún obstáculo legal para ello, por cuanto que uno de los requisitos que definen la condición de funcionarios de carrera (artículo 4.º) es el de percibir «sueldo o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los PGE». Vemos, pues, alternando en la definición legal de funcionario de carrera los conceptos de sueldos o asignación fija. Por tanto, siempre que la remuneración percibida pueda tener esta consideración de fija, será suficiente para otorgar a su titular la condición aludida; no siendo inconveniente que el crédito para satisfacer esta asignación figure en el capítulo 100, artículo 120, y no en el artículo 110, por cuanto que la LAFC, en su artículo 4.º, no distingue el artículo presupuestario, limitándose a afirmar genéricamente «con cargo a consignaciones de personal de los PGE», e indudablemente este carácter tiene el artículo en que figuran «Otras remuneraciones».

En conclusión, siempre que concurren los restantes requisitos enumerados en el artículo 4.º de la LAFC no será obstáculo para tener la condición de funcionario de carrera el hecho de que la dotación económica de la plaza no escalafonada figure en el capítulo 100, artículo 120, y en consecuencia será posible su integración en los nuevos Cuerpos Generales.

c) *Capítulo 100, artículo 140: Jornales.*—Por último, existen un

elevado número de plazas no escalafonadas cuyos créditos figuran en el artículo correspondiente a jornales de los PGE. Así ocurre en el Ministerio de Justicia (numeración funcional-económica 182.142: 2 fotógrafos, 7 mecánicos, 3 celadoras, 17 mozos y ordenanzas); Ministerio de la Gobernación (numeración funcional-económica 305.141, así como 306.141, 142, 143, 144, 145 y 146, correspondiente a diverso personal dependiente de las Direcciones Generales de Beneficencia y Obras Sociales y Sanidad); Ministerio de Educación Nacional (numeración funcional-económica 341.141 y 348.145, que agrupan profesiones tan diferentes como 9 servidores de ascensores, 2 encargados de la limpieza de cristales y aparatos eléctricos y 3 mozos plegadores-repartidores del «Boletín Oficial» del Ministerio, entre otras); Ministerio de Agricultura (numeración funcional-económica 401.141); Ministerio de Comercio (numeración funcional-económica 451.141 y 142); Ministerio de Hacienda (numeración funcional-económica 536.141, correspondiente a 1 operadora, 1 verificadora y 3 perforadoras, de la Dirección General de Aduanas); figurando también algunos en la sección 28, «Obligaciones a extinguir» (por ejemplo: numeración funcional-económica 619.141, 1 conductor mecánico, 2 mecánicos conductores y 3 lavacoches del Ministerio de Trabajo; y 621.141, 6 conductores del Ministerio de Agricultura).

Independientemente de que por su sola denominación se desprende que las funciones propias de la mayoría de estas plazas no encajan en las de los nuevos Cuerpos Generales, y, por tanto, no son susceptibles de integración en los mismos, existe un obstáculo de fondo: el de la condición misma de este personal.

La relación de servicios que les une a la Administración no queda sometida al Derecho Administrativo, sino a la legislación laboral; por lo que sus titulares no pueden ostentar la condición de funcionarios al tenor del artículo 1.º de la LAFC, siendo su *status* el señalado en el artículo 7.º de la misma.

No ostentando, por tanto, la condición de funcionarios, sino la de trabajadores al servicio de la Administración civil, lo que resultaría jurídicamente imposible es modificarles su condición por virtud de un régimen transitorio.

A mayor abundamiento, la Disposición Transitoria segunda, 4, habla de «funcionarios que ocupan plazas no escalafonadas». Es decir, que establece como *conditio sine qua non* para efectuar la integración de los titulares de plazas no escalafonadas en los nuevos Cuerpos Generales la de ser funcionario, siendo imposible—repetimos—que a consecuencia de este régimen transitorio un trabajador se con-

vierta en funcionario de carrera en virtud de su integración en alguno de los nuevos Cuerpos Generales.

d) *Plazas no escalafonadas de organismos autónomos.*—Otro supuesto que también ha de analizarse es el de las plazas de organismos autónomos que figuran en los PGE, y cuyas funciones, según se desprende de su propia denominación, encajan en las de los nuevos Cuerpos Generales.

Esto ocurre, por ejemplo, con los Administrativos del *Boletín Oficial del Estado* (numeración funcional-económica 101.116) y con el personal administrativo del Instituto de Cultura Hispánica (numeración funcional-económica 151.119).

Los funcionarios titulares de estas plazas, ¿son integrables en los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado? La respuesta ha de ser necesariamente negativa por dos razones:

La primera y fundamental, por cuanto que los funcionarios de organismos autónomos han quedado fuera del ámbito de aplicación de la LBFC y su texto articulado, según la Base I, 2, b), de la primera, y el artículo 2, 2, b), del segundo.

La segunda, por cuanto que estos funcionarios de organismos autónomos no pueden tener la condición de funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado, al tenor de la LBFC y su texto articulado, ya que aun cuando su plaza aparece reflejada en PGE con su dotación económica correspondiente, ésta se satisface con cargo a los presupuestos del propio organismo (artículo 4.º, LAFc).

III. Normas para efectuar la integración

1. La primera cuestión es determinar el órgano competente para efectuar la integración de los funcionarios titulares de plazas no escalafonadas. Y ha sido la misma LAFc la que en su Disposición Transitoria segunda, 4, ha señalado que tal función es competencia de la Comisión Superior de Personal. Esta es una materia para la que podría constituirse la oportuna Ponencia de Trabajo al amparo de lo previsto en el artículo 10, 1, de la LAFc.

2. ¿Cuáles serán los criterios para efectuar la integración de los funcionarios titulares de estas plazas no escalafonadas en el correspondiente Cuerpo de los cuatro de nueva creación? Parece que el legislador ha intentado señalar, indirectamente, estos criterios al afirmar en la susodicha Disposición Transitoria segunda, 4, que la integración se efectuará «de acuerdo con las normas que en la misma (se refiere a la Disposición Transitoria segunda) se establecen». Ahora

bien, esta Disposición Transitoria segunda contiene dos clases de normas, o normas para dos clases de supuestos:

a) Antiguos Cuerpos o Escalas Generales de naturaleza «única» o «pura».

Su naturaleza técnica, administrativa, auxiliar o subalterna para la integración total del Cuerpo en el nuevo correspondiente se determina con arreglo a los criterios que señala el artículo 23 de la LAFC (disposición transitoria segunda, 1).

b) Antiguos Cuerpos o Escalas Generales declarados de naturaleza «mixta».

La adscripción de los funcionarios procedentes del antiguo Cuerpo o Escala en el nuevo se efectuará con arreglo a las normas que contiene la Disposición Transitoria segunda, 2.

En relación con las plazas no escalafonadas hay que descartar la posibilidad de que sean declaradas de naturaleza mixta, por simple imposibilidad material de dividir la plaza o el funcionario que la ocupa y repartirlo entre dos Cuerpos. Por tanto, las normas aludidas en el apartado cuarto de la Disposición Transitoria segunda, que han de servir para la integración de los funcionarios titulares de estas plazas, son las referidas en el apartado 1 de la misma Disposición Transitoria, es decir, los criterios señalados en el artículo 23 de la LAFC.

3. El artículo 23 de la LAFC, además de contener una definición funcional de los Cuerpos Generales en abstracto, enuncia las funciones que han de desempeñar los funcionarios de cada uno de los cuatro Cuerpos, y señala la titulación que han de poseer los pertenecientes a cada uno de ellos.

Entonces los criterios que habrán de utilizarse para efectuar la integración de las plazas no escalafonadas, según la Disposición Transitoria segunda, 4, en relación con el artículo 23, serán los siguientes:

a) De carácter objetivo, es decir, las funciones que son propias de la plaza en relación con las de los nuevos Cuerpos Generales. En algunos casos éstas podrán desprenderse de la simple denominación presupuestaria de la plaza no escalafonada (tal ocurrirá, por ejemplo, con «porteros» y «ordenanzas»).

b) De carácter subjetivo, o la titulación exigida al funcionario para tener acceso a la plaza no escalafonada.

De la conjunción de ambos criterios podrá deducirse la naturaleza de la plaza, en base a las definiciones contenidas en el artículo 23, para su integración en el correspondiente Cuerpo General.

Cuestión interesante es la de la posible aplicación por analogía de las circunstancias para acceso al Cuerpo Administrativo señala-

das en el artículo 2.º, 1, del Decreto-ley 10/1964, de 3 de julio, a los titulares de determinadas plazas no escalafonadas.

Hay que tener en cuenta que dichas circunstancias, según se desprende del tenor del Decreto-ley citado, son las determinantes del pase de funcionarios integrados en el nuevo Cuerpo Auxiliar de Administración Civil al Cuerpo Administrativo para la formación inicial de éste, y parece que, en principio, no ha de existir inconveniente en que los criterios enumerados en los apartados a), b) y c) del artículo 2.º, 1, del Decreto-ley puedan servir e ilustrar para la integración de los titulares de plazas no escalafonadas, siempre y cuando se respete el espíritu del mismo, espíritu que puede desprenderse de su preámbulo al afirmar que «parece aconsejable que la composición inicial del Cuerpo Administrativo se realice a base de funcionarios que han adquirido ya una determinada experiencia al servicio de la Administración pública».

IV. Consideraciones finales

La integración de los titulares de plazas no escalafonadas en los nuevos Cuerpos Generales, por virtud de la Disposición Transitoria segunda, 4, ofrece las siguientes consideraciones finales.

De una parte, la desaparición de la plaza no escalafonada en cuanto a su configuración presupuestaria como crédito de personal individualizado y aislado, y su incorporación a la plantilla del Cuerpo General correspondiente en que se ha integrado su titular.

Por otra, la adscripción del puesto de trabajo correspondiente al Cuerpo General en que se integró el titular de la plaza no escalafonada, ya que para determinar la naturaleza de la plaza a efectos de integración se habrán tenido en cuenta una serie de consideraciones también válidas para la clasificación de puestos de trabajo.

Es ésta una materia en la que la integración en los Cuerpos Generales y la clasificación de puestos de trabajo han de ser lógicamente coincidentes.